

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT
MADAGASCAR

**EVALUATION EXTERNE DU
PNAE ET DU PE2**

Volet 2: Réflexe Environnemental

(Draft)

par

Balsama H. Andriantseheno
Mansaré Louis Marikandia
Peter C. Trenchard

Mai 2000

Evaluation Externe du PNAE et du PE2

Rapport Volet 2: REFLEXE ENVIRONNEMENTAL

Sommaire

RESUME EXECUTIF	2
1.0 INTRODUCTION.....	4
2.0 DEMARCHE METHODOLOGIQUE DU VOLET.....	5
DEFINITION.....	5
PRINCIPES.....	5
METHODOLOGIE	6
3.0 POLITIQUES SECTORIELLES ET GLOBALES DU PAYS ET LE SECTEUR PRIVE.....	7
3.1 POLITIQUES SECTORIELLES GLOBALES.....	7
3.2 SECTEUR PRIVE	9
3.3 ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	11
4.0 PLANS ET PROGRAMMES DU PAYS	12
4.1 NIVEAU NATIONAL	12
4.2 NIVEAU REGIONAL ET LOCAL	13
4.3 ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS.....	15
5.0 DECENTRALISATION, REGIONALISATION ET LES PROVINCES AUTONOMES.....	17
5.1- PROCESSUS DE DECENTRALISATION	17
5.2- LES PROVINCES AUTONOMES	18
5.3- LES REGIONS ET COMMUNES	18
5.4- ORIENTATIONS ET RECOMMANDATIONS	24
6.0 ACTIVITES ET PROJETS COMMUNAUTAIRES, MENAGES, CULTURE ET TRADITIONS	26
6.1- ACTIVITES ET PROJETS COMMUNAUTAIRES.....	26
6.1.1- <i>Activités et projets communautaires dans le cadre du PE2</i>	26
6.1.2- <i>Activités et projets communautaires hors cadre du PE2</i>	28
6.1.3 <i>Orientations et recommandations</i>	29
6.2 MENAGES, COMMUNAUTES ET PRISE DE RESPONSABILITE ENVIRONNEMENTALE.....	30
6.3 AUTOCHTONIE, CULTURE, TRADITIONS ET REFLEXE ENVIRONNEMENTAL	30
6.3.1 <i>Le poids de l'autochtonie</i>	30
6.3.2 <i>Orientations et recommandations</i>	31
7.0 EDUCATION, FORMATION, COMMUNICATION ET RECHERCHE.....	32
7.1 EDUCATION ET FORMATION	32
7.2 COMMUNICATION.....	34
7.3 RECHERCHE	35
8.0 CONCLUSIONS.....	37
9.0 VERS OU ALLER POUR MIEUX AVANCER?.....	39
8.1 ORIENTATIONS.....	39
<i>Indicateurs de l'acquisition du Réflexe environnemental</i>	39
<i>Les aspects économiques</i>	40
8.2. RECOMMANDATIONS	41
SIGLES ET ABREVIATIONS.....	43

Réflexe Environnemental

RESUME EXECUTIF

Le réflexe environnemental a été défini par l'équipe de ce volet comme étant l'intégration de la dimension environnementale dans le comportement quotidien de chaque acteur.

Deux grands groupes d'acteurs sont ciblés:

- les INSTITUTIONS
- les INDIVIDUS et les MENAGES

Globalement positif dans le sens de l'acquisition du réflexe environnemental, le PAE a ses mérites pour avoir:

- réussi à appuyer l'intégration de la dimension environnementale dans certaines politiques sectorielles
- mis en place les cellules environnementales dans les ministères sectoriels
- élaboré et appliqué le décret MECIE et renforcé les études d'impacts environnementaux
- pris de l'avance sur le processus de décentralisation administrative
- adopté l'approche régionalisée qui peut être très porteur
- mis en place l'outil GELOSE pour un transfert effectif de la gestion des ressources naturelles aux communautés de base
- appuyé le développement de schémas d'aménagement des Zones d'Intérêt Ecotouristique
- appuyé l'initiative louable de certains opérateurs et investisseurs privés
- appuyé les mouvements de mobilisation des populations autour de grands thèmes à problèmes en milieu urbain.

Mais il reste cependant beaucoup à faire encore puisque:

- le nouveau décret MECIE, bien que déjà signé par le Premier Ministre, attend d'être vulgarisé et attend la sortie de l'arrêté de son application
- la décentralisation de la gestion et du suivi des EIE et des PGEP, déjà prévue par le nouveau décret MECIE, reste à rendre effective
- des textes législatifs attendent d'être mis en cohérence avec la législation environnementale
- certaines cellules environnementales créées dans des ministères sectoriels ne sont pas encore assez performantes car certaines ne comprennent même pas encore clairement leur rôle
- le PAE n'a pas réussi à s'intégrer suffisamment dans les grands programmes et plans de développement du pays en traînant encore parfois le faux dilemme basé sur la dichotomie environnement versus développement
- AGERAS semble forcer la maturation de certaines structures de concertation régionales sans que les régions soient encore prêtes à assumer. Ceci est probablement dû à certains mauvais indicateurs de performance du Programme car il en est de même pour GELOSE – ie nombre

de contrats de transfert de gestion signés et / ou agréés. L'imposition des médiateurs dans le processus GELOSE pourrait aussi devenir un facteur limitatif dans les zones et régions où ils ne sont pas utiles.

- le PAE semble avoir oublié que ce sont les intérêts économiques et sociaux qui sont les plus mobilisateurs au niveau de la population de base
- une grande tendance à créer des nouvelles structures à la base est perçue pour chaque intervenant, surtout ceux qui sont plus opérationnels au niveau sectoriel
- le PAE a entièrement oublié l'Education Environnementale de Masse dans tout l'effort et le plan de communication du Programme n'est pas encore fonctionnel.

Ainsi, fort de ces constats, les grandes orientations de l'évaluation externe iront dans le sens des points suivants:

- la commune est le niveau idéal d'intervention du PAE sur le terrain en attendant que la décentralisation effective se mette en place
- les EIE sont à vulgariser rapidement et les Communes seront impliquées à fond dans le suivi et le contrôle comme il est prévu dans le décret MECIE
- le PAE devra faire un effort particulier de s'approcher et de collaborer avec les grands programmes et projets du pays pour faciliter la prise en compte de la dimension environnementale dans ces programmes
- un plan d'éducation environnementale de masse devra être élaborée et mise en œuvre parallèlement avec le plan de communication du Programme.

Le PAE devrait peut-être revenir à ses prérogatives primaires d'impulsion, de coordination et non de substitution aux autres programmes du pays. Pour cela, les composantes directes devront se recaser dans leurs domaines et les autres composantes revues pour plus de cohésion et d'efficacité.

Réflexe Environnemental

1.0 Introduction

L'appropriation d'un réflexe environnemental pratique à tous les niveaux de la société est la principale finalité du PAE et est une partie intégrante de la politique du développement du pays. Beaucoup d'efforts ont été déployés pendant les deux premières phases du Programme Environnemental pour inculquer le réflexe à tous les niveaux de la société. Législations, politiques et nouvelles structures ont été créées pour permettre un ancrage de la dimension environnementale. Le PE2 a introduit une nouvelle approche régionale à la gestion de l'environnement à Madagascar, avec un effort pour amener le processus de décision le plus près de la base. Cette approche est aussi vue comme un moyen de mieux coordonner les activités multiples des composantes du PE2. Ce rapport analyse l'efficacité de ces actions dans la prise en compte de l'environnement dans les trois composantes de la société: le gouvernement (national, régional et local), le secteur privé et les populations locales.

Le réflexe environnemental est le niveau de la prise en compte de la dimension environnementale par les principaux acteurs dans la vie sociale, économique et politique de la nation. La Charte de l'Environnement a identifié comme finalité que, à la fin du PE3, les actions environnementales devraient se faire de manière "automatique" et naturellement gérées et générées par les collectivités de base, les ministères, les ONG, etc... Cela suppose que:

- les populations et collectivités de base auront acquis le réflexe environnemental et se seront appropriées les techniques utilisées pour les appliquer de par eux-mêmes et pour eux-mêmes;
- les structures de l'Etat notamment les ministères auront, au niveau de leur politique sectorielle, intégré de manière systématique et systémique le concept environnemental;
- les plans nationaux périodiques auront fait de l'environnement et de la conservation un moteur de développement durable et autocentré vers la population.

De plus, comme a indiqué la Charte de l'Environnement, le PAE a aussi comme objectif de déterminer le rôle de l'État, des collectivités territoriales décentralisées et de leurs partenaires dans la mise en oeuvre du Plan d'Action Environnementale, notamment le rôle des associations et autres organisations non-gouvernementales oeuvrant dans le domaine de l'environnement et des opérateurs privés et de fixer les règles et les cadres institutionnels de cette mise en oeuvre.

2.0 Démarche Méthodologique du Volet

Définition

Le réflexe environnemental est l'intégration de la dimension environnementale dans le comportement quotidien de chaque acteur. L'évaluation utilise les définitions ci-dessus de réflexe dans son analyse des activités du programme mais pour plus de clarté, nous considérons deux axes pour le réflexe: réflexe au niveau individuel et toute action visant à assurer que le réflexe est inculqué aux institutions.

Trois activités principales appuient l'appropriation du réflexe:

- un changement d'attitudes à travers l'éducation, la sensibilisation et l'augmentation des valeurs ajoutées directes de l'existence pour que les gens misent sur l'environnement;
- l'établissement de systèmes et processus de promotion de la planification et de suivi réguliers, intégré dans les politiques sectorielles; et
- des réalisations durables sur le terrain.

Cette intégration de la dimension environnementale dans le quotidien se reflète à travers un changement progressif du comportement de chaque acteur, un changement qui devrait avoir un impact positif sur son environnement. Il est évident qu'un tel changement de comportement prend du temps, surtout chez l'individu et les ménages. La progression de ce changement peut cependant être perçue à travers quelques étapes principales:

- être informé sur la nécessité de considérer la dimension environnementale;
- être motivé (directe ou indirecte) à entreprendre certaines actions qui, directement ou indirectement, ont un impact environnemental positif;
- prendre conscience de la dimension environnementale;
- internaliser progressivement la conscience de la dimension environnementale; et
- acquérir l'automatisme de la considération de la dimension environnementale.

Le réflexe étant quelque chose d'abstrait, il ne peut être perçu qu'à travers les changements de comportement progressifs d'un acteur. Les cinq étapes ci-dessus peuvent donc servir de mesures des niveaux d'évolution de l'acquisition du réflexe chez un acteur.

Principes

En partant de ce qui est écrit dans la Charte "... il ne peut y avoir de conservation de l'environnement sans développement, la conservation devant être le fruit d'un développement rationnel en harmonie avec la nature", l'équipe de ce volet a adopté le principe suivant: la fonction de développement doit être assurée conjointement avec la conservation pour transformer

les populations en gardiens des ressources naturelles puis en gestionnaires avertis. Il s'avère en fait que le réflexe environnemental ne peut s'acquérir qu'à travers une responsabilisation motivée par des intérêts économiques d'abord, sociaux ensuite. Une fois que l'acteur concerné s'aperçoit qu'entreprendre certaines actions ayant des impacts positifs sur l'environnement peut lui procurer à court terme (ou moyen terme tout au plus) des intérêts concrets, il se posera la question du pourquoi du phénomène et sera plus disponible à prendre en compte de plus en plus la dimension environnementale dans ses actions quotidiennes. Les actions de développement sont les moyens les plus faciles à travers lesquels les populations perçoivent des intérêts économiques et sociaux. Et c'est à travers des motivations économiques et sociales que les populations prennent conscience progressivement de la dimension environnementale et deviennent des gardiens des ressources naturelles et des gestionnaires avertis de ces ressources.

Méthodologie

Le volet REFLEXE ENVIRONNEMENTAL se penche sur les catégories de cibles et d'acteurs suivants:

- les cibles institutionnelles à trois niveaux (national, régional et local): l'Etat, les Organisations gouvernementales ou non, le Secteur Privé formel, la Société civile;
- et les cibles de base: les individus et les ménages (incluant les communautés de base non structurées).

Pendant la première semaine, l'équipe a débuté sa prestation par la lecture et l'analyse des documents mis à sa disposition et par l'approfondissement de la méthodologie d'analyse à adopter. En fin de cette première semaine, certains grands responsables du Programme furent déjà rencontrés.

La deuxième semaine fut allouée aux descentes sur terrain pour essayer de voir les réalisations du Programme et comprendre les méthodes de travail des composantes sur le terrain. La semaine suivante fut une semaine marathon pour les rencontres et interviews avec les responsables au niveau central.

La phase suivante fut mise à profit par l'équipe pour les échanges de réflexion et d'analyse dans le volet et avec les autres volets, ainsi qu'à la rédaction du rapport du volet. Certains points d'ancrage furent présentés et discutés avec les membres des autres volets pour partager les points de vue et éviter les contradictions entre volets de l'Evaluation externe.

Le présent rapport consigne ainsi les constats et les analyses effectués par les membres de l'équipe du volet Réflexe environnemental. Chaque chapitre traitera d'un sujet assez précis et les recommandations globales ont été renvoyées à la fin du rapport.

3.0 Politiques Sectorielles et Globales du Pays et le Secteur Privé

3.1 Politiques sectorielles globales

En n'ignorant pas les mesures environnementales prises dans d'anciens textes existants et encore en vigueur à l'heure actuelle (le fameux texte sur les établissements classés en particulier), quelques politiques sectorielles ont intégré la dimension environnementale de façon très nette depuis la mise en œuvre du PAE.

- Au-delà de tout ce qui s'est fait au niveau de chaque secteur, il faut mentionner en premier lieu le mérite pour le PAE d'avoir sorti et promulgué le décret MECIE, première législation à avoir réglementé les Etudes d'Impacts Environnementaux (EIE) à Madagascar. Une première version est sortie en 1992, la première refonte fut effectuée en 1995 et le décret fait actuellement (depuis presque deux ans) l'objet d'une seconde refonte.
- Le secteur minier : un nouveau Code Minier est sorti en 1999 (loi 99-022) qui intègre la dimension environnementale à travers une concertation progressive entre l'équipe de rédaction de la refonte du Code et l'équipe d'analyse environnementale (Ministère de l'Environnement - ONE). Cette concertation a même abouti à la décision de promulgation d'un Arrêté Interministériel relatif aux dispositions de protection de l'environnement par les activités minières en plus des dispositions techniques du projet de décret d'application du Code lui-même. Ce texte de base, sorti bien avant même la nouvelle version du décret MECIE a apporté des points innovateurs que la MECIE elle-même a dû reprendre dans sa version refondue (ex: le système de garantie de financement de travaux de réhabilitation des sites miniers, la notion de quitus environnemental).
- Le Code du tourisme est sorti intégrant certaines notions de protection environnementale
- L'Industrie a bénéficié du Projet D.I.E.D. financé par l'ONUDI qui aura permis d'initier la prise en compte de la dimension environnementale aussi bien dans les unités industrielles existantes que dans les nouveaux investissements.
- Les Travaux Publics : la systématisation des EIE dans les projets de travaux routiers a été adoptée au sein de ce département. La Cellule environnementale mise en place travaille étroitement à l'élaboration des TDR et à l'évaluation de ces EIE. Les résultats sont alors intégrés textuellement dans les cahiers de charge à la fois des travaux que du contrôle.
- Le Secteur Transport: sous l'impulsion de la Banque Mondiale, principal bailleur de fonds du Projet Sectoriel Transport, ce département, en collaboration avec le Ministère des Travaux Publics, ont effectué une Evaluation environnementale du secteur transport dont les résultats font partie intégrante du dossier de négociation du Projet.

Les quelques conditions ci-après jouent en faveur de l'acquisition d'un réflexe environnemental au niveau des décideurs dans les politiques sectorielles du pays:

- la mise en place du Conseil National de l'Environnement (CNE) et du Comité Interministériel pour l'Environnement (CIME) est une démarche stratégique pour orienter un peu plus les grandes instances décisionnelles du pays à prendre en considération la dimension environnementale.

- la mise en place des Cellules environnementales des Ministères sectoriels pour veiller à ce que la dimension environnementale puisse être prise en compte dans les grandes décisions de politique et d'orientations ainsi que dans les activités de chaque secteur.

- l'intransigeance de certains bailleurs de fonds sur la question de la prise en compte de la dimension environnementale dans les nouveaux programmes et projets à financer (la Banque Mondiale et l'USAID en particulier).

- l'adhésion de Madagascar aux grandes conventions internationales sur l'environnement et les ressources naturelles.

- la formation progressive octroyée aux membres des Cellules Environnementales avec leur implication active au sein du Comité Technique d'Evaluation des grandes EIE en cours (ex : QMM, Phelps Dodge).

- le rattachement des Cellules Environnementales aux instances de décision transversales de chaque secteur (Direction Générale ou Secrétariat Général des Ministères) sans être rattachées à des Directions Techniques. Ceci garantit l'exécution des décisions et des propositions de la Cellule par toutes les directions techniques.

- une coercition effective et exemplaire: une fois les règles du jeu clarifiées, personne ne devrait échapper aux sanctions prévues quand il n'est pas conforme à la réglementation, qu'il soit du domaine public ou du domaine privé.

- une taxation adéquate et des incitatives pouvant allécher les investissements à être plus respectueux de l'environnement.

Certaines conditions jouent cependant à l'encontre du réflexe environnemental. Parmi ceux-là figurent les faits suivants:

- Beaucoup de ministères sectoriels n'ont pas encore leur Cellule Environnementale.

- Parmi ceux qui en ont déjà, très peu semblent encore comprendre exactement ce que devrait être leur rôle au sein de leur département.

- La capacité de base et le profil des personnes affectées aux Cellules fait quelquefois planer un doute sur les intentions réelles du département quant aux priorités à donner aux questions environnementales mais les Cellules semblent mieux fonctionner quand les

besoins de prise en compte de la dimension environnementale se font plus pressants dans le secteur.

- Le semblant de flou dans le partage des attributions entre le Ministère de l'Environnement et l'ONE.

- La non application de la MECIE et autres législations environnementales dans les activités et la mise en œuvre des grandes politiques de l'Etat (ex : la politique des 35.000 logements qui est actuellement mise en œuvre dans presque tout le pays et dont aucune composante n'a fait l'objet d'une EIE quelconque jusqu'à présent pourtant certains sites concernent des centaines d'hectares de terrain).

L'ONE, à travers la composante PSI/MECIE, a adopté une politique active de soutien et d'appui aux Cellules Environnementales des Ministères Sectoriels : dotation en matériels informatiques de base, formation du personnel des cellules, intégration des membres des cellules aux travaux du CTE. Cette action a beaucoup joué en faveur de la prise en compte de la dimension environnementale dans quelques secteurs car cette composante a su s'impliquer progressivement dans les processus de mise en place des grandes politiques sectorielles. Toutefois, le PE2 ne dispose ni d'une stratégie de persuasion ni d'une approche de suivi systématique des grandes décisions des ministères sectoriels pour les inciter un peu plus à être vigilants sur les questions environnementales.

Le PE1 a vu naître les deux premières versions du décret MECIE. L'effort de refonte de ce décret (qui dure presque deux ans maintenant) tarde cependant à se concrétiser pourtant des textes d'application sectoriels sont basés sur cette nouvelle version tant attendue de ce décret MECIE (l'Arrêté interministériel du Code minier par exemple).

3.2 Secteur privé

Pour le secteur privé, au-delà de l'obligation à se conformer aux législations existantes en vigueur, certains opérateurs ont pris des initiatives propres louables comme celle d'investir directement dans des systèmes d'épuration et de traitement d'eaux résiduelles de certaines entreprises en zone franche ou celle de prendre le devant dans les processus de conduite d'EIE lourdes. La plupart de ces opérateurs sont des entités ou des responsables ayant déjà vécu l'expérience de pays beaucoup plus avancés que Madagascar en matière de mesures environnementales dans leur secteur respectif et qui possèdent déjà le réflexe.

Les quelques mesures suivantes devraient être poursuivies pour une meilleure prise en compte de la dimension environnementale par le secteur privé:

- l'application effective et généralisée du décret MECIE qui régit tout le processus des EIE.

- la conduite d'EIE pour les investissements routiers au sein du Ministère des Travaux Publics qui obligent les entreprises titulaires des marchés (travaux et contrôle) à prendre en compte dans leurs offres et leurs prestations la dimension environnementale par la mise en œuvre du Plan de Gestion Environnementale du Projet (PGEP) qui est le produit principal sortant d'une EIE.

- L'évaluation environnementale du Projet Sectoriel Transport qui jette les bases d'une meilleure prise en compte de la dimension environnementale dans les activités du secteur.
- le développement des schémas d'aménagement de Zone d'Intérêt Ecotouristique qui intègrent de façon péremptoire la dimension environnementale.
- l'intégration réussie dans les activités minières à travers le Code minier et son décret d'application doit être répliquée à d'autres secteurs.
- quelques initiatives louables du secteur privé: les grands investissements miniers qui font presque office de précurseur dans certains points (QMM), certaines entreprises franches qui ont décidé d'investir de leur propre gré dans des dispositifs de traitement de leurs eaux résiduaires,

Les quelques conditions et mécanismes ci-après jouent en faveur du réflexe environnemental:

- une bonne campagne d'information, de vulgarisation et de systématisation de l'application de la MECIE, sans distinction de l'investisseur (public ou privé). Pour ce faire, la meilleure approche serait celle de la proximité: responsabiliser les communes en les sensibilisant sur ce qu'elles risquent et ce qu'elles pourraient gagner à systématiser les EIE pour tout nouveau investissement venant s'implanter sur leur territoire.
- la mise en place d'un bon système de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des PGEP, un système qui pourrait aussi s'appuyer sur les Communes bien que ce pouvoir revienne de façon régalienne à l'Etat donc ici au Ministère de l'Environnement.
- le développement d'une compétence nationale pour les EIE et la capitalisation efficace de cette compétence.
- la mise en place d'un système d'incitations fiscales en faveur des investissements pro-environnementaux.

Toutefois, l'exemple doit venir d'en haut: si l'Etat fait fi de l'application de ses propres décisions dans les activités qu'il entreprend directement, il lui sera très difficile d'être convaincant pour que le privé suive ses directives.

La contribution du PAE dans cet effort se résume aux points suivants:

- La MECIE est un outil qui pourra être très efficace s'il est bien utilisé, vulgarisé et appliqué à bon escient.
- Bien que les formations des Maires et responsables des Communes aient débuté depuis 1998, elles ont été perturbées par les élections du mois de novembre de l'année dernière, pourtant ce sont des moyens efficaces pour s'assurer que les maires comprennent l'enjeu environnemental dans leurs circonscriptions respectives.

Toutefois, il est évident que ni l'ONE ni le Ministère de l'Environnement ne disposent d'assez de moyens pour couvrir tout le territoire. Il faudrait que le Programme s'associe à d'autres partenaires pour être plus présent sur un territoire plus vaste.

3.3 Orientations et recommandations

Globalement, les politiques sectorielles ont mieux réussi l'intégration de la dimension environnementale. Il reste cependant beaucoup à faire pour que le réflexe soit acquis. Les recommandations de l'équipe d'évaluation iront dans le sens des points suivants:

- Les Cellules Environnementales des ministères sectoriels sont à renforcer mais elles ne devraient pas être créées si le besoin ne se fait pas encore sentir, celles déjà opérationnelles devant bénéficier encore de plus d'appui.

- Le Ministère de l'Environnement et l'ONE doivent continuer leur approche plus incitative vis-à-vis des ministères sectoriels pour que ceux-ci prennent de plus en plus compte de la dimension environnementale. La collaboration avec le CIME est à renforcer dans ce sens.

- Les EIE devraient être vulgarisées rapidement et les Communes devraient être impliquées à fond dans le suivi et le contrôle des EIE et de la mise en oeuvre des PGEP comme il est déjà prévu dans la nouvelle version de la MECIE. Une stratégie d'information plus convaincante et plus incitative à l'endroit du secteur privé devrait être mise en oeuvre pour amener les opérateurs et les investisseurs à considérer désormais les EIE comme une nécessité de stratégie entrepreneuriale au même titre que les études de marché et les études marketing qu'ils effectuent systématiquement actuellement.

4.0 Plans et Programmes du Pays

Plusieurs composantes et activités du PE2 sont impliquées dans l'élaboration de plans et programmes de développement à tous les niveaux de la société. L'objectif général du PE2 est de développer des plans qui incorporent l'environnement en menant au développement économique du pays en général. L'intégration des aspects de l'environnement dans les plans est une manière d'inculquer le réflexe environnemental au niveau des organismes de planification.

Toutefois, des contraintes majeures empêchent le PAE de réussir dans ses efforts, des contraintes qui sont d'une ampleur plus grande que le programme lui-même. L'inadéquation de la structure de gouvernement en dessous du niveau national a conduit à la naissance d'une multitude de nouvelles organisations locales pour diriger ou participer dans les activités du PAE. Beaucoup de documents (An agenda for growth and poverty reduction, 1998) ont cité la corruption dans certaines institutions du gouvernement comme une contrainte majeure. Le PAE a répondu à ces contraintes par la création de nouvelles institutions à l'extérieur du gouvernement ou par la création d'autres institutions qui exécutent les fonctions de gouvernement local dans l'espoir que le gouvernement évoluera un jour pour remplir ces responsabilités.

4.1 Niveau national

La Constitution remaniée de 1997 garantit la prise en compte de l'environnement dans les politiques de développement du pays. Ceci est repris dans le Document Cadre de Politique Economique mais son application pratique n'est pas effectué. Les grandes décisions positives pour l'environnement en terme de plans et programmes sont:

- le Document Cadre de Politique Economique (DCPE)
- le Code de l'Eau
- la nouvelle Politique Forestière
- l'introduction de l'environnement comme une matière d'enseignement à l'école primaire.

Le Ministère d'Agriculture, en collaboration avec sept autres ministères sectoriels est en train de concevoir le Plan d'Action pour le Développement Rurale (PADR). Le PADR sera rendu effectif dans 11 régions du pays pour promouvoir la production agricole, la protection de l'environnement et la gestion rationnelle des régions rurales, incluant les forêts et bassins versants.

Le PAE devrait s'intégrer dans le PADR pour éviter la duplication de structures au niveau local. L'intégration entre le PADR et le PAE aidera aussi à assurer une vision commune d'appui à la promotion d'une structure pour le développement régional avec, si nécessaire, des comités sectoriels. L'intégration des ces deux programmes devrait être effectuée à tous les niveaux. Au niveau national, le Ministère d'Environnement devrait pleinement participer au processus de développement du programme du PADR pour encourager la synergie et éviter des conflits entre les deux programmes. Une concertation franche devrait s'installer entre ces deux programmes très complémentaires pour déterminer effectivement ce que chacun est supposé faire réussir un aussi grand programme de développement rural tout en garantissant que la dimension

environnementale soit bien considérée et prise en compte dans son exécution. Au niveau régional, les structures de concertation mises en place par AGERAS et le GTDR (là où il est établi), devraient travailler vers l'intégration immédiate. Dans cinq régions où AGERAS et GTDR coexistent, les structures régionales supportées par AGERAS assument le présidence du GTDR. En fait, il ne devrait y avoir aucun conflit dans cette intégration. Ce devrait être plutôt une parfaite complémentarité car l'expérience d'AGERAS en matière de mise en place de structures de concertation bénéficierait au GTDR, et les compétences techniques dans le GTDR peuvent être un atout au service des structures régionales appuyée par AGERAS.

Le grand dilemme qui se pose au PAE est en fait le choix entre faire et faire faire. Si le Programme opte pour faire, il sera taxé de concurrence vis-à-vis des autres programmes et secteurs et s'il décide de faire faire, il risque de perdre le contrôle de l'évolution de la situation surtout si les démarches et les approches diffèrent. Nous l'avons dit et nous réitérons qu'un programme environnemental a besoin de s'accrocher à des activités concrètes qui répondent à des besoins de base de la population à laquelle il veut s'adresser pour avoir des chances de réussir. Dans ce cas, le Programme a effectivement le devoir d'entreprendre quelque chose (qui est relié même indirectement à la problématique environnementale) de lui-même quand il n'existe aucun autre opérateur ou quand les autres opérateurs opérant dans la zone ne peuvent pas répondre au besoin identifié. Nous pensons cependant que le Programme devrait se donner une limite quant à l'envergure des activités qu'il entreprend. A notre avis, un Programme Environnemental ne devrait pas financer tout seul des infrastructures d'aménagement hydroagricole de l'envergure du canal de Bevoay (Menabe) car il empiète largement dans le domaine d'autres programmes opérationnels comme l'Opération Microhydraulique, le PPI ou le FID. Nous sommes tout à fait d'accord que la remise en état de ce canal pourrait résoudre une grande partie du problème de déforestation dans la zone mais cette raisons n'est pas suffisante pour que le Programme Environnemental prenne en charge tout seul son coût et son exécution. L'idéal dans ce cas serait d'emmener les autres programmes à cofinancer l'opération plutôt que d'adopter les deux positions extrêmes de le financer tout seul ou de s'en défaire entièrement.

Ce problème en soulève un autre, de taille aussi: la cohérence des interventions des bailleurs de fonds. Les trois programmes mentionnés ci-dessus sont financés entièrement ou partiellement mais supervisés entièrement par la Banque Mondiale sauf l'Opération Microhydraulique. Comment peut-on alors expliquer que le financement de ce canal de Bevoay ait pu être approuvé à travers le Programme Environnemental quand deux autres programmes sont déjà financés pour traiter le type de problème? Ce cas concerne un seul bailleur de fonds mais les incohérences de ce genre entre différents bailleurs sont multiples à Madagascar.

4.2 Niveau regional et local

L'organisation régionale et locale est liée au processus de décentralisation. Ce lien est discuté avec plus de détails dans le chapitre 5 ci-dessous. Au niveau régional et local, les plans de développement appuyé par le PAE sont établis en utilisant des méthodes différentes. L'approche régionale du programme oblige que toutes les composantes du PAE qui interviennent dans une région élaborent un plan de travail annuel qui est validé au niveau régional par les Comités Régionaux de Planification (CRP). Une fois ces PTA régionaux approuvés par les CRP, ils sont envoyés au niveau national pour consolidation au niveau du CFE. Dans certaines régions comme

Mahajanga et Tuléar, les CRPs ont été mis sur place comme pour servir de moyens de coordonner les interventions régionales des composantes du PAE. Dans les autres régions, particulièrement dans la région du Menabe où l'appui de la Coopération Suisse était conséquente, l'approche était différente. Dans ces régions, un Comité Régional pour le Développement (CRD) s'était mis sur pied et mûri à travers le temps, entre des citoyens de la communauté qui s'entendaient sur un objectif commun. Les CRD ont une visée plus globale dans leurs activités y compris le développement économique de la région et pas seulement la gestion des ressources naturelles comparés aux CRP créés sous le PAE qui semblent plus focalisés vers la coordination des activités du PAE et la prise en compte de l'environnement.

Beaucoup de cadres du PAE reconnaissent que l'approche CRD Menabe est largement plus efficace parce que:

- il s'est créé une organisation locale avec ses propres motivations pour le développement économique;
- il traite de questions plus larges que celles traitées par le PAE; et
- il a une meilleure chance de durabilité si l'on considère les motivations locales et le pouvoir politique du CRD qui ne cesse d'augmenter.

Les mini-projets de l'ANAE ont le potentiel de directement inculquer un bon réflexe au niveau des ménages bien qu'au début du programme des mini-projets, l'AGEX ANAE avait pratiquement fonctionné de façon presque entièrement autonome par rapport aux autres AGEX du Programme. La décentralisation de l'ANAE dans les régions a encore nettement amélioré cette situation. Le système de recouvrement de coût mis en œuvre par l'ANAE est une bonne approche vers une garantie de durabilité pour ses réalisations et une assurance que les communautés et les ménages prennent leur propre responsabilité. Le personnel des antennes ANAE semble bien intégré dans le processus de planification régionale appuyé par AGERAS et dans quelques cas comme Mahajanga, ANAE joue un rôle actif et dynamique pour amener les acteurs clef à se rallier. Comme la décentralisation se met en place petit à petit, l'ANAE devrait essayer d'intégrer un peu plus ses mini-projets dans les processus de planification et effectuer la contre-balance de son appui avec les contributions des communautés.

L'insuffisance de l'intégration du PAE dans les grands programmes et projets du pays ont conduit le Programme Environnemental à la tentation de se substituer à certains programmes de développement sur le plan opérationnel sous prétexte que les dits programmes n'interviennent pas assez dans les zones où le PAE entreprend ses activités. Nous reconnaissons que vers le début du programme (PE1), l'entreprise de petites actions de développement était ressentie comme une nécessité pour faire connaître et faire accepter l'insertion des composantes du programme surtout en milieu rural surtout que de ce temps, le PAE était presque le seul programme d'envergure dont le financement n'était pas perturbé par les événements politiques qui prévalaient dans le pays. Toutefois, le contexte a changé si bien que le Programme devrait revenir à ses prérogatives d'impulsion et délaisser progressivement ses tendances de développement car il risque de s'attirer les critiques des autres programmes et se trouver isolé comme un concurrent potentiel à ces programmes de développement.

Les conditions suivantes jouent en faveur de l'acquisition d'un réflexe environnemental au niveau du gouvernement:

- la mise en place des Cellules environnementales des Ministères sectoriels pour veiller à ce que la dimension environnementale puisse être prise en compte dans les grandes décisions de politique et d'orientations ainsi que dans les activités de chaque secteur.
- la mise en place du CNE et du CIME comme garant de la prise en compte de la dimension environnement dans les grandes décisions du pays
- l'intransigeance de certains bailleurs de fonds sur la question de la prise en compte de la dimension environnementale dans les nouveaux programmes et projets à financer.
- l'adhésion de Madagascar aux grandes conventions internationales sur l'environnement et les ressources naturelles.

Certaines situations limitent cependant la portée des points ci-dessus aussi bien au niveau national qu'au niveau régional et local comme:

- l'incompréhension par les dirigeants (à tous les niveaux) de la valeur de l'environnement
- l'absence de volonté de la part des dirigeants à prendre un peu plus en compte la dimension environnementale car beaucoup pensent encore que cela fait partie des conditionnalités posées par les bailleurs de fonds.
- la perception de la prise en compte de la dimension Environnement comme un surcoût improductif (financièrement et temporellement) pour les grands programmes et projets.
- le PAE n'a pas assez fait pour s'intégrer un peu plus dans les grands programmes du pays, grands programmes qui auraient dû être considérés comme des occasions pour convaincre et courtiser un peu plus les grands décideurs du pays.
- le fait de toujours entretenir la dichotomie Environnement – Développement est nuisible à terme pour l'Environnement et pour le pays car ceci empêche les actions de développement d'atteindre pleinement leurs objectifs.
- le fait que certains grands programmes font expressément fi de l'environnement limite la portée des efforts entrepris par le programme.
- l'ineffectivité d'application des textes existants.

4.3 Orientations et recommandations

Le PAE devrait faire des efforts pour s'intégrer beaucoup plus dans les plans et programmes du pays. Dans ce sens en particulier, le rapprochement et la concertation en cours entre le PAE et le PADR est vivement encouragé et soutenu par l'équipe de l'évaluation.

Dans ce contexte:

- Au niveau national, une meilleure concertation du Programme Environnemental avec les autres Programmes opérationnels dans le pays est vivement encouragée pour essayer de résoudre ensemble les problèmes pratiques de financement et d'exécution de certaines activités qui sont primordiales pour l'environnement mais qui revêtent plus un caractère sectoriel et technique.
- Au niveau régional, AGERAS devrait faire le pas et suggérer aux structures de concertation qu'elles appuient de faire le même pas nécessaire vers l'enchaînement de ses activités avec celles du GTDR.

5.0 Décentralisation, Régionalisation et les Provinces Autonomes

5.1- Processus de décentralisation

D'après la nouvelle Constitution de Madagascar, les services du Gouvernement seront décentralisés aux Provinces Autonomes en juin 2000. Les provinces vont avoir deux autres niveaux de gouvernement local sous elles: les régions et municipalités (correspondant aux communes). Le degré d'autonomie alloué à chaque niveau de gouvernement local reste toujours une inconnue jusqu'à présent. Une service gouvernemental décentralisé permettra la planification et l'exécution de ces services de façon plus proche des populations qui en ont besoin et qui les utilisent. On pourrait ainsi nourrir l'espoir qu'en s'approchant un peu plus de la communauté, le gouvernement conduira vers plus de participation et donc l'installation de plus de confiance des communautés envers le gouvernement.

La situation idéale aurait été d'avoir une structure du gouvernement local qui est réellement représentative de la population, élue et possédant les ressources humaines techniques nécessaires. Cette organisation d'élus devrait inclure non seulement des représentants de la population mais aussi des acteurs clef de la société et de l'économie locale. L'élaboration des plans et programmes devrait alors être effectuée au niveau de la communauté et intégrée au niveau régional. L'approbation de plans et programmes des secteurs techniques doit être effectuée là où le personnel opérationnel du secteur est basé. Une vision à long terme de 20-30 années doit être développée pour prévoir des objectifs globaux de gouvernement local. Plans et programmes annuels devraient être élaborés de façon réaliste avec des budgets qui prennent bien en considération le revenu réel du gouvernement local.

Le PAE a été aussi conçu pour fournir un appui au processus de décentralisation se mettant en place à Madagascar et les composantes du Programme tendent vers cet idéal. Les composantes transversales en particulier ont été conçues pour fournir les outils de planification régionale. D'autres composantes comme l'ANAE ont établi leurs propres structures décentralisées pour leurs activités en vue d'augmenter l'impact et s'intégrer de façon plus conséquente dans le processus de planification régionale.

Toutefois, la décentralisation n'est pas encore mise en oeuvre à Madagascar. Les structures et les niveaux du gouvernement locaux actuels n'ont pas encore été décidés. Actuellement, seul le niveau Commune a une structure forte, des représentants élus avec une capacité (bien que naissante) pour la collecte des impôts et leurs allocations. En outre, le moteur qui était supposé pousser le PAE plus proche des communautés et de la planification régionale intégrée n'a pas encore été conçu.

5.2- Les Provinces Autonomes

En Juin 2000, les six provinces seront décentralisées politiquement et administrativement. La démarche allant vers ce processus de décentralisation est esquissée dans la Constitution jusqu'au niveau du comment le gouvernement provincial sera élu et quels sont les pouvoirs détaillés qui lui sont investis ou quels sont ceux qui restent à l'État.

Les nouveaux gouvernements provinciaux auront le droit et le pouvoir d'établir de façon tout à fait autonome leurs structures administratives, la seule contrainte est le nombre de Commissaires (12) qui agiront comme ministres du gouverneur. Une fois établies, les Provinces Autonomes peuvent créer leurs propres constitutions et structures, un processus qui a pris des années dans d'autres pays.

Dans le contexte de gestion des ressources naturelles, les nouveaux gouvernements provinciaux pourront créer de nouvelles structures dotées de pouvoirs qui peuvent influencer lourdement la gestion de la ressource, pour le meilleur ou pour le pire. Les Constitution précise que l'Etat, avec la participation des Provinces Autonomes, assure la protection, la conservation et la valorisation de l'environnement par des mesures appropriées. La portée et les mécanismes de cette participation provinciale sont indéterminés et présente une bonne opportunité aussi bien énorme que dangereuse.

De plus, les Provinces Autonomes auront le pouvoir d'établir leurs propres lois et politiques tant qu'elles ne contredisent pas les lois nationales. Cela fournit l'occasion de mieux définir, en détail, des lois apparentées aux ressources naturelles qui pourraient considérer des normes locales plus strictes que les nationales et des réalités spécifiques aux sites locaux. Les normes nationales ne peuvent pas être affaiblies, mais il reste toujours la possibilité de les fortifier au niveau local.

La création des Provinces Autonomes est le plus grand développement à Madagascar dans plusieurs années qui va affecter directement les processus de gestion des ressources. Toutefois, le PAE n'a pas été impliqué dans le processus d'établissement des mécanismes permettant de poser les bases de la collaboration future avec les gouvernements provinciaux. Le PAE n'a pas non plus défini ni le type de structures gouvernementales locales ni les fonctions qu'il considère nécessaires pour gérer les ressources naturelles au niveau local. Le PAE devrait réfléchir aux possibilités de collaborer avec les nouvelles provinces dès leur création pour les aider à établir les mesures appropriées que les provinces doivent mettre en oeuvre pour participer à la protection, à la conservation et la valorisation de l'environnement.

5.3- Les régions et communes

Le PAE a établi les composantes transversales: GELOSE, AGERAS et FORAGE qui sont supposées fournir l'appui à une approche de planification par éco-région. GELOSE est un outil légal qui fournit les mécanismes pour le transfert de gestion des ressources renouvelables aux communautés locales, y inclus les titres fonciers provisionnels. AGERAS quant à lui fournit

l'appui aux régions dans les méthodes de concertation et l'organisation et ainsi que l'information utile pour les planificateurs régionaux. Le FORAGE été établi pour fournir des fonds pour les projets régionaux et il est géré par l'ANAE.

GELOSE

L'équipe de l'évaluation pense que la création de l'outil GELOSE est un des développements les plus prometteurs du PE2. Le transfert de gestion des ressources naturelles à une communauté ou association est un pas très positif vers la responsabilisation, et non seulement la participation, des communautés locales pour la gestion des ressources naturelles de leur terroir.

La loi GELOSE est autonome avec comme objectif d'établir un processus qui peut travailler de lui-même, mis en œuvre à l'initiative de communautés ou associations locales. Le programme GELOSE est conduit en deux phases, les premières 3 années comme phase pilote pour affiner le système et développer des guides, et 3 années pour tester l'autonomie de GELOSE. A la fin de cette période il est attendu que le processus peut fonctionner de lui-même. Le personnel de la composante GELOSE est actuellement à leur troisième année de travail mais les activités de la composante ont accusé un délai dû à un retard de la promulgation du décret d'application de la loi GELOSE (qui était soumis au Ministère d'Environnement en août 1998 et n'est sorti qu'en fin février 2000). Jusqu'à maintenant, tous les contrats GELOSE en cours ne concernent que des transferts de gestion de ressources forestières.

GELOSE travaille dans les sites prioritaires par les régions. Le personnel de la composante GELOSE est convaincu que les initiatives sont plus efficaces quand un projet travaille avec les communautés pour développer le contrat. En effet, toutes les activités GELOSE à ce jour ont été menées de concert avec un autre projet. L'intérêt pour GELOSE est considérable car même pendant les élections, les politiciens ont fait référence aux textes GELOSE même pour obtenir l'appui des électeurs avec la promesse d'appropriation des forêts. Le programme développe une stratégie de communication pour améliorer la connaissance de GELOSE par les populations et la compréhension du processus pour sa mise en œuvre.

Projet Développement Régional Ambato-Boeny

Un autre projet qui a obtenu du succès, en dehors de PE2, est le projet du FENU/PHUD/UNOPS dans la région d'Ambato-Boeny. Le projet travaille avec six communes sur le développement en général. Travaillant directement avec les autorités communautaires, le projet a commencé la planification économique basée au niveau du village et a consolidé ensuite au niveau communautaire. Le point focal est basé sur besoins définis par la communauté qui ne sont uniquement sur les ressources naturelles. Les ressources naturelles sont un composant du projet, y compris l'usage de GELOSE. Le projet finance pour une large variété d'initiatives de la communauté, y compris l'appui aux initiatives des pouvoirs publics pour les routes et le bac. Le personnel du projet est basé localement à Ambato-Boeny et travaille dans les six communes.

Le réflexe: Planification, budgétisation et financement sont effectués à travers les systèmes existants. Le projet renforce ainsi les capacités locales qui vont rester sur place. Un processus de participation des villageois est établi et ils peuvent constater immédiatement les résultats.

Les leçons Apprises: Un engagement temporel assez long pour le développement en général avec un composant ressources naturelles qui traite directement les besoins de la communauté. Une présence de longue durée du personnel du projet pour assurer la continuité et l'ancrage de l'exécution du projet.

Tout compte fait, la législation GELOSE, ou l'outil, est considéré à juste titre comme un pas majeur vers le transfert de gestion des ressources naturelles aux communautés locales. C'est un pas qui va au-delà même de la simple participation dans la gestion des ressources et qui place la responsabilité directement sur la communauté. L'équipe d'évaluation pense que le processus GELOSE pourrait être élargi à d'autres types des projets (l'élevage est un exemple) mais quelques risques signalés par les interlocuteurs rencontrés sont à éviter:

- Le potentiel de la demande de contrat de transfert de gestion GELOSE va dépasser largement la capacité de traitement de la Cellule de coordination centrale, des médiateurs, ou des programmes partenaires. Assurer la qualité des contrats et de l'assistance technique est importante pour assurer que la mise en oeuvre réussisse.
- L'Intercoopération (Suisse) dans le Projet POLFOR, a conduit récemment une analyse des expériences de cogestion dans 11 sites. Ils ont trouvé que pour une meilleure maîtrise du processus, l'action-pilote avec quelques villages est préférable par rapport à une action de grande envergure nécessitant de gros moyens financiers. Toutefois, s'il existe une dynamique d'initiative dans la région qui met en place les conditions favorables, le processus peut être dupliqué aussi rapidement que possible dans la région.
- Nous devons reconnaître que pour l'instant, les contrats GELOSE transfèrent non seulement la gestion, mais aussi les coûts de la gestion aux communautés. Ces coûts communautaires ne sont peut-être pas suffisamment considérés pendant la phase de négociation du contrat. Les valeurs ajoutées principales actuellement gagnées par la communauté sont: les droits d'usage classiques de rassembler des produits forestiers à l'exclusion de ceux qui sont en dehors de la communauté GELOSE; l'accès libre, et sans peur d'arrestations ou d'amendes, aux produits auxquels ils avaient déjà accès avant (bien qu'il fut illégal pour eux de faire la collecte de produits de la forêt dans le passé, ils reconnaissent la difficulté pour les gardes-forêt de patrouiller efficacement dans la région). Les coûts directs de la communauté impliquée dans un processus GELOSE est la main d'oeuvre exigée pour la surveillance de la forêt, et les coûts indirects peuvent être la perte du contrat si les conditions ne sont pas satisfaites.
- En plus des valeurs mentionnées ci-dessus, l'équipe d'évaluation pense que les contrats GELOSE ne disposent pas d'assez de marge d'action pour être efficaces comme un bon moteur économique pour conduire au développement local si les avantages économiques du transfert de gestion ne sont pas améliorés. La période de trois ans de la phase d'essai initiale du contrat n'est pas suffisante pour permettre aux communautés de maîtriser le processus et de capitaliser leurs expériences. La limite des vingt ans du contrat est aussi insuffisante pour assurer la mise en confiance des groupes locaux pour leur permettre de tirer un profit réel dans le long terme. La permission d'exploiter la forêt de façon durable augmentera considérablement la valeur économique de GELOSE, et implicitement l'intérêt des communautés.
- Beaucoup d'interviewés ont signalé que l'usage des médiateurs fait perdre beaucoup du temps et coûte cher. Les médiateurs devraient être placés dans les sites où ils sont jugés essentiels et peut-être pas dans régions où les organisations partenaires peuvent remplir ce rôle. Les médiateurs ne devraient donc pas être imposés même dans les régions qui n'en ont point besoin. La loi GELOSE est à réviser dans ce sens.

AGERAS

Il était difficile pour l'équipe de l'évaluation de juger le potentiel futur d'AGERAS à cause du flou qui entoure encore le processus de décentralisation. Fondamentalement, AGERAS était une bonne solution pour un problème (planification régionale) qui n'était pas prêt à être résolu de façon effective. Il a été établi avec de bonnes intentions mais il est arrivé avant que le moment opportun.

L'hypothèse majeure était que AGERAS devait démarrer un processus décentralisé qui attend l'établissement d'un processus de décentralisation du gouvernement. Ce processus ne s'est pas matérialisé jusqu'à présent. Bien que la Constitution indique que les Provinces Autonomes seront établis en mi-2000, très peu de réflexion a été menée pour définir exactement quelles structures seront établies en-dessous des provinces. Cet exercice pourrait toutefois prendre beaucoup d'années avant d'arriver à une bonne identification.

L'objectif ultime d'AGERAS et de GELOSE devrait d'être entièrement opérationnel au niveau régional sans besoin d'un bureau central. Les antennes décentralisées devraient travailler pour et avec les régions et devrait devenir le point focal des informations entre le niveau régional et l'ONE pour la diffusion des informations et le suivi/évaluation des impacts de la politique. Ce processus devrait être finalement lié à la personne, ou le bureau en charge du portefeuille de l'environnement au niveau régional. Comme l'objectif d'AGERAS est de développer un processus décentralisé pour la planification et la concertation, quand la décentralisation arrive, les structures locales seront en place.

La pérennisation d'AGERAS se fera par son intégration dans les processus de mise en place de mécanismes de développement durable à tous les niveaux. La vision de pérennisation de cette composante sera à développer suivant le nouveau programme de décentralisation et la mise en place des Provinces Autonomes (cf rapport Conjoint CFE 1999).

AGERAS a été établi pour produire un synergie plus complémentaire entre les AGEX, et les autres acteurs de développement dans les régions. Parce qu'il n'y avait pas de structures décentralisées quand AGERAS a été établi, les CTA ont créé les CRP pour coordonner les activités du PE2 dans les régions. Dans quelques régions, AGERAS a seulement apporté son appui à des structures régionales existant sur place (Anosy et Mangoro par exemple). De plus, toutes les composantes ayant des activités régionales sont tenues de produire ensemble un plan de travail annuel par éco-région. AGERAS appuie toutes les composantes dans l'exercice de développement de ce PTA Régional.

Au niveau régional, les besoins en informations sur les opportunités économiques ne sont pas satisfaits. Les régions devraient avoir la capacité d'articuler clairement non seulement leurs activités actuelles mais aussi les opportunités pour des nouveaux investissements. Un lien clair est nécessaire (et les régions devront en endosser la responsabilité) pour attirer des investisseurs privés dans la région. Cela dynamisera encore plus le travail d'une structure de planification régional. Les investisseurs privés pourraient être intéressés à investir mais ne voudraient pas dépenser du temps (et de l'argent) pour faire l'organisation préliminaire des communautés. La région devrait accepter la responsabilité de cette organisation conjointement avec les

investisseurs privés. GELOSE peut aussi y jouer un rôle à travers les sous-contrats avec les communautés GELOSE pour l'exploitation de leurs sites de gestion.

Projet de Développement Forestier Intégré dans la Région Vakinankaratra

Localisé dans la région d'Ambatolampy, ce projet du GTZ en dehors du PAE a eu un grand succès auprès de la population bénéficiaire. Depuis 1989, le projet a travaillé vers la cogestion de la Forêt Classée d'Ampahibato avec les communautés locales. La forêt consiste en environ 1500 hectares de forêt naturelle avec les plantations artificielles d'une superficie égale. Les communautés autour de la forêt ont élu des membres pour siéger au sein de l'Union Forestière d'Ambatolampy qui assure l'exploitation de la forêt d'Ambatolampy. Avec les revenus des produits forestiers, l'Union engage son propre consultant technique pour assurer la gestion de la forêt. Environ 30% des revenus vont à la commune, le reste est utilisé pour gérer la forêt y compris l'entretien des routes et des infrastructures. Les habitants tirent un avantage de 1) l'emploi, 2) l'accès aux chutes d'exploitation en bois; et 3) l'accès au bois de chauffe et au bois de carbonisation.

Le réflexe: Un système autonome dans lequel la communauté tire des avantages de l'exploitation durable des produits de la forêt. Un lien est facilement effectué entre conservation de la forêt et développement économique.

La leçon apprise: Une longue période de temps est nécessaire pour arriver à la bonne marche de la gestion et l'opérationnalisation de ce genre. Un moteur économique fut nécessaire pour stimuler l'intérêt et la participation d'un large spectre de membres de la communauté.

Cependant, à cause de sa tendance actuelle qui penche beaucoup plus vers la planification des ressources naturelles, AGERAS n'est pas indiqué pour prendre le rôle principal d'organisation de la planification régionale. Les régions ont besoin d'identifier plus que des intervenants et les priorités de la conservation des ressources naturelles. AGERAS ne semble pas encore assez dynamique pour identifier des opportunités futures.

AGERAS a décidé de ne pas intervenir dans une commune ou communauté de leur propre initiative, ce que les évaluateurs trouvent positif. Ils préfèrent intervenir seulement quand les communauté sont plus ou moins organisées et seulement avec d'autres organisations partenaires telles l'ANAE/FORAGE et autres.

Si rien ne change, AGERAS restera dans la même situation où il se trouve actuellement jusqu'à la fin du PE2, avec le rôle de facilitateur pour un système décentralisé pas encore établi. La question qui se pose est donc est-ce-qu'il doit continuer ainsi dans l'espoir que le décentralisation sera bientôt mise en place? AGERAS est-il prêt à recentrer ses activités vers l'appui à des groupes déjà établis? Ou est-ce-que le programme reconnaît qu'il était trop tôt pour la mise en place d'AGERAS et qu'il faudrait plutôt attendre jusqu'à ce qu'un système du gouvernement local soit en place pour l'aider à mettre en œuvre une approche éco-régionale?

Actuellement, dans certaines régions, AGERAS se trouve dans des situations inconfortables où il est obligé d'appuyer d'autres composantes du programme mais cet appui est limité à la gestion des ressources naturelles. Les besoins futurs d'appui pour la mise en œuvre d'une approche

régionale au niveau des gouvernements locaux seront vastes, incorporant non seulement la gestion des ressources naturelles mais aussi le développement économique en général.

Les principales caractéristiques d'AGERAS mises en exergue par l'équipe et les interviewés sont les suivantes:

- AGERAS devrait s'assurer qu'il garde son rôle de facilitateur avec une spécialisation sur la concertation et la dotation d'outils de planification pour les décideurs. Des efforts devraient être faits pour assurer que les antennes régionales n'envisagent pas de devenir les portiers pour les interventions dans les régions parce que comme la décentralisation n'est pas encore effective et les structures régionales ne sont pas entièrement mises en place, AGERAS devrait avoir comme première priorité le développement des mécanismes de concertation au niveau des communes avec ou sans partenaires.

- Le planification régionale devrait être l'objectif secondaire d'AGERAS et il est permis de penser que ce processus va s'élargir naturellement à cause des efforts déjà menés dans les communautés de base.

- AGERAS ne possède pas encore actuellement les compétences nécessaires pour fournir l'appui au développement économique pour les régions ou les communautés. Dans ce contexte, la composante devrait établir des relations avec d'autres groupes qui peuvent fournir ce service de manière plus compétente, comme cela a été fait à Fort Dauphin. Le Groupe de Travail pour le Développement Rural (GTDR) est une autre possibilité pour fournir ce type d'entrée.

Les quelques conditions ci-dessous devraient pouvoir jouer en faveur de l'acquisition d'un réflexe environnemental à tous les niveaux de pouvoirs décentralisés:

- une décentralisation menant vers la détention effective par les Collectivités Territoriales Décentralisées (CTD) de pouvoirs de décision et de gestion.
- la disponibilité de moyens suffisants et adéquats pour les CTD pour leur permettre de mener leur politique de développement.
- la mise en place des structures de concertation aux différents niveaux administratifs.

Les points ci-après jouent toutefois la contrebalance:

- une décentralisation qui s'arrêterait tout juste à une déconcentration des services publics.
- une mauvaise délimitation des subdivisions géographiques des différents niveaux administratifs à mettre en place (régions, communes) car certaines communes ont disparu tandis que de nouvelles sont apparues comme certaines ont diminué tandis que d'autres ont bénéficié d'un élargissement de leurs frontières.
- l'immaturité des structures de concertation appuyées par AGERAS les exposant à des risques énormes de déstabilisation et de récupération politique ou à des fins d'amélioration de la stature sociale de certains dirigeants seulement.

5.4- Orientations et recommandations

- Quelques composantes du PAE même s'attellent déjà à la mise en place d'une décentralisation de leurs structures d'intervention mais très peu y réussissent encore. Une tendance au centralisme est encore très forte au niveau des dirigeants du Programme.

- La création de structures locales prend du temps et devrait être entièrement orientée vers les besoins de la communauté, pas seulement vers la gestion de l'environnement. Les associations locales les plus prospères tendent à être des groupes ayant des visions similaires des problèmes et disposant d'un forum de discussion et d'influence sur le développement de la région. Un bon exemple est le CRD du Menabe et l'Union pour la foresterie d'Ambatolampy. Il est souvent difficile pour un programme à qui sont imposées des échéances de décaissement dans un temps prédéterminé de mettre en place ce type d'institution. Les interventions avec ce genre de groupes locaux devraient être basées sur leurs besoins et axées sur les questions du développement en général.

- La priorité ou le point focal du programme devraient être d'abord sur les initiatives au niveau des communautés et ensuite sur le processus de la décentralisation. Les programmations régionales devraient continuer mais ne doivent pas être l'objectif fondamental du programme. L'objectif devrait être d'aider le niveau local - les communautés, villages, ou groupes dans la communauté. La mise en oeuvre des processus à ce niveau prend plus de temps et nécessite plus d'efforts mais elle produira de meilleurs résultats. Le travail régional devrait être basé sur les besoins et axé au développement économique général de la région. Dans ce contexte, la nécessité de rassembler tous les autres programmes qui touchent au développement économique en général devrait pousser AGERAS à jouer le rôle principal dans la planification régionale.

- La pérennité des composantes transversales sera mieux assurée à travers un bon processus de décentralisation qui, malheureusement, n'y est pas encore. La garantie d'autonomie des institutions locales est très importante dans la mise en valeur de la décentralisation.

- L'ONE devrait développer sa propre vision sur comment les provinces devraient traiter les questions de l'environnement et essayer d'influencer la mise en oeuvre de mécanismes de gestion des ressources dans les provinces. Dans le courant de cette année, l'ONE devrait développer sa propre vision de la gestion des ressources naturelles dans la nouvelle structure des Provinces Autonomes. La considération devra porter sur les deux opportunités (lois locales et politiques) et les dangers potentiels de la décentralisation. L'ONE devra utiliser cette réflexion comme base de discussion avec les provinces pour déterminer les structures potentiellement favorables et capables d'assurer la gestion des ressources. Le partage des rôles et responsabilités entre les niveaux national et provincial devront être bien clarifiés.

- la décentralisation des composantes devrait être effective pour rendre une certaine autonomie et laisser aux gens des régions la liberté de décider et de bien travailler au rythme des communautés partenaires. Pour cela, le Programme devrait adopter une approche plus proactive (et non attentive comme il le fait actuellement) vis-à-vis du processus de décentralisation en cours pour

s'assurer que le système qui va être mis en place permettra effectivement la mise en œuvre d'un bon système de gestion des ressources naturelles.

- une certaine coordination est nécessaire et vitale pour les antennes régionales des composantes du PAE pour ne pas donner une image d'action en ordre dispersé qui provoque toujours la méfiance des partenaires qui perçoivent cette lacune comme un signe d'incohérence donc d'inefficacité du Programme. Le programme pourrait par exemple nommer comme "leader" du groupe la composante qui a le plus d'emprise et le plus d'expérience dans la région. Les communautés et les partenaires ne seront pas ainsi obligés de connaître le nom et l'historique de toutes les composantes du PAE avant de bénéficier des appuis et service du Programme, c'est-à-dire que concrètement sur le terrain, le Programme devrait pouvoir fonctionner sous la forme d'un guichet unique.

- pour permettre une bonne prise en compte de l'environnement dans les activités décidées au niveau décentralisé, un système de décentralisation doit dépasser le seul cadre de la déconcentration des services publics, il devra arriver à une "dévolution" effective des pouvoirs de décision et de gestion ainsi que des moyens pour appliquer ces pouvoirs vers les collectivités décentralisées. Le mouvement de mise en place des CRD et autres CRP essaie déjà de mettre en place des structures de concertation qui vont pouvoir déterminer les grands choix de développement de leurs régions respectives mais le processus comporte encore beaucoup de risques (récupération du mouvement par les officiels de l'administration, donc risque de faire du CRD un tremplin de propagande à but électoral à terme – cas de Mangoro, ampleur géographique de la notion de région – cas de Menabe, ...). La région devra être délimitée aux sous-préfectures de proximité qui se sentent avoir une similarité culturelle, naturelle et économique et ne pas forcer les autres à rentrer si elles n'en trouvent pas l'intérêt.

- le désengagement de l'Etat ne devrait pas dire démission totale de l'Etat, mais un recentrage des rôles de l'Etat dans ses fonctions régaliennes: la conception des politiques nationales, à la mise en place des systèmes de contrôle et de suivi et à garantir que les règles du jeu soient respectées. La mauvaise volonté de l'Etat à se défaire de certaines de ses prérogatives anciennes dans les secteurs de production entretient un climat de suspicion lourd entre lui et le secteur privé. Ce qui amène la plupart du secteur privé à ignorer tout simplement tout ce qui vient de l'Etat. Les répercussions se font sentir au niveau de l'application de la MECIE et de l'importance que les communautés donnent à cette législation. Les communes devraient être de plus en plus responsabilisées sur l'existence et l'application de la MECIE. Le programme a, dans ce cas, une grande responsabilité informationnelle et éducationnelle à remplir auprès des opérateurs économiques et des Communes.

6.0 Activités et Projets Communautaires, Ménages, Culture et Traditions

6.1- Activités et projets communautaires

Cerner le Réflexe environnemental à travers les activités et les projets communautaires mis en œuvre par les AGEX du programme et leurs opérateurs ainsi que celles des programmes et projets hors PE2 au niveau des communautés de base n'est pas une tâche aisée.

Néanmoins, force est de reconnaître que les actions menées au niveau communautaire œuvrent pour l'instauration d'un processus de prise de conscience de la dimension environnementale des bénéficiaires directs.

Les actions sont soumises à l'incidence d'une trilogie : " intérêts directs, effets d'échelle et comportements ". A cela s'ajoute le manque de cohérence des intervenants et des interventions dont les multiples stratégies d'approche des intervenants, déconcertent les communautés-cibles et les poussent à user d'une "stratégie d'adaptation ".

Les zones-cibles souvent déterminées par les critères d'accessibilité et de proximité des centres régionaux n'épousent pas toujours les zones sensibles où la dégradation de la biodiversité s'accélère d'une manière inéluctable ; à l'instar des interventions dans le corridor de Ranomafana – Andringitra – Ivohibe – qui concerne 4 sous- préfectures et 19 communes. Les pressions que subissent les façades est et sud-est risquent de compromettre les actions de conservation et de développement opérées dans la partie occidentale.

6.1.1- Activités et projets communautaires dans le cadre du PE2

Les activités mises en œuvre par les composantes de PE2 (ANGAP, ANAE, ESFUM, AGERAS, ...) sont conformes dans une large mesure aux stratégies d'approche participative / concertée, d'approche groupements et de recherche - action assistée; le tout se basant sur une approche institutionnelle.

Dans la pratique ces stratégies doivent déboucher sur la responsabilisation des bénéficiaires et la collaboration continue avec les groupements et les associations de base pour rendre effective leur participation à la gestion durable des ressources naturelles.

La structuration des communautés et associations de base semblent relever d'un apport exogène qui se cantonne dans un rapport " d'offres et de demandes immédiates ". L'idée de l'absence ou du moins de l'insuffisance de la vie associative dans les communautés de base traditionnelles fausse la perception de certains intervenants. D'autant plus que les " obligations de résultats " imposées par les directions centrales et les bailleurs de fonds ne permettent pas de cerner au mieux les

structures traditionnelles qui demeurent cependant les soubassements de tout partenariat dans un milieu rural à forte autochtonie.

Les composantes du PE1 PE2 ont favorisé l'effervescence d'opérateurs régionaux qui est perçue comme une situation positive dans la mesure où l'implication des acteurs sur le terrain est forte malgré des disparités régionales certaines. Dans ce sens, l'effort de l'ANAE d'ouvrir des antennes régionales à partir de 1995 est louable, car il a permis de mener au mieux les petits projets qui nécessitent une meilleure connaissance des contextes spécifiques des régions dans la perspective d'une approche éco-régionale. Une itérativité de la démarche est à retenir. L'ANAE forte de ses expériences au cours du PE1 est passée à une approche d'échelle de groupements paysans à hameau ou village. A Fianarantsoa, on peut même citer le cas de la commune de Fandriana qui s'est érigée elle-même en opérateur direct de l'ANAE.

Une internalisation des techniques agricoles liées à la conservation fût observée dans les sites d'intervention de la province de Fianarantsoa: dans la commune d'Ambohimahasina, des échanges et des observations in situ ont permis de s'assurer de la connaissance des communautés de base des conséquences de la dégradation de la biodiversité sur les ressources naturelles nécessaires à leur survie.

Le développement de la caféiculture comme protection des bassins versants ne découle pas d'un réflexe environnemental des communautés. Le transfert horizontal s'est propagé par les réseaux de parenté et d'alliance. Le résultat global est cependant très environnemental dans un contexte où familles, ménages, villages et communes entières misent sur les retombées économiques à moyen terme de la culture de café (4ans) surtout qu'avant l'intervention de l'ANAE, le problème d'ensablement des rizières et le déficit hydrique avaient déjà poussé la population à planter des bananiers sur les bassins versants pour retenir l'érosion, action dont l'efficacité était très limitée selon leur affirmation.

Grâce aux fonds générés par le droit d'entrée dont 50% reviennent aux comités de gestion (COGES), l'association nationale de gestion des aires protégées (ANGAP) appuie la réalisation de petits projets de développement pour l'amélioration du bien être local et la prise de conscience de l'importance de la gestion durable des aires protégées. La portée de ces financements sur l'acquisition réelle d'une conscience environnementale est toutefois très limitée puisque la plupart des communautés bénéficiant de ces DEAP font difficilement le lien entre la conservation et le développement et n'arrivent même pas à décaisser tout le montant qui leur est alloué (taux tournant autour de 50% actuellement). Mais un autre problème auquel les COGES font face est qu'ils n'englobent pas la totalité des ménages des zones concernées. Ils sont cependant conscients de l'importance de l'écotourisme et de ses retombées économiques directes. Le principe d'allocation de ces DEAP aux communautés riveraines devrait être revu pour:

- d'une part, toucher la majorité des ménages et communautés concernées par le non- accès à l'aire protégée ce qui génère un système d'exclusion systématique,
- d'autre part, enclencher le réflexe d'appropriation de la gestion de l'aire protégée pour leur permettre de se rendre compte effectivement que si celle-ci n'est pas bien protégée, ils perdront une grande source d'intérêts économiques.

La notion de alafady (forêt interdite) reste vivace dans la représentation des uns et des autres et souvent, les lieux sacrés et culturels situés dans les AP contribuent à la conservation de cette dernière et à une appropriation tacite de sa gestion par les riverains.

AGERAS pourrait apporter un appui de taille dans ce sens pour mettre en place une plateforme de concertation au niveau de toutes les communautés concernées pour permettre à la majorité de délibérer sur l'utilisation de ces fonds et de mettre en place un système de réglementation consensuel entre elles sur la gestion et la protection de l'aire protégée. Cette démarche assurerait que les fonds seront utilisés réellement à des activités qui répondraient aux aspirations de la majorité.

Ce rôle d'appui est fondamental car la compréhension des causes majeures de problèmes environnementaux de concert avec les acteurs régionaux afin de planifier en conséquence des actions cohérentes et concertées et ce processus garantit l'implication de la majorité dans les décisions d'utilisation des fonds DEAP.

La collaboration entre CTA/AGERAS et ANAE /ARFIA pour des interventions dans la zone périphérique du corridor Ranomafana, Andrigitra, Ivohibe a permis à la première de cerner des projets financés par la seconde : reboisement, aménagement des bassins versants, arboriculture fruitière, cultures sur tanety, apiculture, pisciculture, maraîchage,...

6.1.2- Activités et projets communautaires hors cadre du PE2

Les programmes hors PE2 tels que LDI, WWF/MOP, Coopération Suisse, ... associent conservation et développement intégré. La poursuite de PCDI dans les zones périphériques des AP a permis à ces programmes d'œuvrer pour le développement économique et socio-culturel des communautés riveraines. Les stratégies d'approche reposent aussi sur la structuration des communautés de base par l'approche groupements.

Pour LDI / CDIA de Beforona, la recherche d'alternative contre le tavy (culture sur brûlis) a débouché sur un partenariat avec SAP, CIREL, Service Technique. Elle est axée sur des activités pratiques (SRI, composte, mise en valeur des jachères, propagation des espèces autochtones ...). Les groupements koloharena suivent des cycles de formation au centre. Des points d'approvisionnement en matériel agricole et en intrants sont opérationnels. Les employés temporaires du centre sont recrutés parmi les membres des koloharena. Ces individus, après avoir vécu un cycle complet d'aménagement, facilite le transfert horizontal des techniques appropriées dans leurs villages respectifs.

Par ailleurs, comme l'objectif de LDI vise l'inclusion du secteur privé, l'approche filière a permis de rapprocher les intérêts des communautés producteurs de base et des opérateurs économiques.

Tableau de répartition des rôles dans les zones d'intervention de LDI

Institutions	Rôles
Koloharena	contrat avec opérateur économique pour la quantité et la qualité des produits. contrat avec LDI pour le financement des travaux contrat avec LDI pour la lutte contre le tavy
Secteur privé	contrat avec LDI pour la formation technique de koloharena contrat avec LDI pour fixer les prix plancher des produits. suivi et contrôle de qualité
LDI	carte des entreprises favorables à l'environnement (EFE) par LDI centrale. octroi crédits aux koloharena . recouvrement des coûts en collaboration avec OTIV délivrance de certificat biologique aux EFE. contrat avec le secteur privé pour fixer les prix plancher des produits.

La démarche semble rationnelle et capitalisable mais elle n'arrive pas à enclencher des effets d'échelle car le programme ne touche que 17 associations et 184 familles.

6.1.3 Orientations et recommandations

Au niveau des communautés de base, la perception de l'importance des impacts directs de la dégradation de la biodiversité sur leurs écosystèmes est acquise mais leurs besoins prioritaires les poussent au scepticisme.

Vu la spécificité régionale, la capitalisation des stratégies d'approche est fondamentale. Les communautés de base choisissent leur propre stratégie qui risque d'être en inadéquation avec une planification régionale dans laquelle certaines communes et certains ménages risquent d'être des "laissés pour compte".

Ainsi, la régionalisation dans un processus de décentralisation serait mieux appropriée au niveau des sous-préfectures et de surcroît des communes. Les structures régionales actuelles ne peuvent atteindre rationnellement toutes les communautés de base. Ainsi, les soutiens à l'endroit des planifications communales et intercommunales s'avéreraient pertinents pour faciliter l'internalisation des techniques et l'appropriation des projets.

Les actions environnementales dont les résultats sont à moyen et long terme doivent être accompagnées de projets de développement communautaire dont les retombées économiques à

court terme touchent directement les ménages. Toutefois, le Programme Environnemental ne devrait pas à lui seul apporter tous ces projets de développement mais il devrait plutôt être un catalyseur et convaincre les autres programmes de développement existants à venir intervenir dans les zones identifiées.

6.2 Ménages, communautés et prise de responsabilité environnementale

Le rassemblement des populations dans des associations de défense de leur environnement autour des grands sites industriels (ex: Talatamaty avec SOBOMA, Ivandry avec la fabrique de tabac, ...) est un grand signe prometteur dans l'acquisition d'un réflexe environnemental. Quelque soit la motivation de base qui a conduit ces citoyens à saisir les instances administratives et pénales afférentes pour sensibiliser ceux-ci sur les défauts d'un investissement et les impacts probables de cet investissement sur leur environnement, le fait qu'un regroupement s'est formé autour d'un thème de défense de l'environnement est déjà positif.

Les conditions qui pourraient jouer en faveur de l'acquisition d'un réflexe environnemental sont:

- une politique d'IEC efficace pour le programme;

- le renforcement des *dina* et leur reconnaissance par le droit positif via une législation appropriée (récemment déclarée comme probable prochainement);

- la mise en place d'un système de recours facile pour conseiller les communautés victimes (effectifs ou potentiels) d'impacts négatifs des investissements, recevoir et traiter leurs plaintes. Pour l'instant, l'ONE s'occupe de cette tâche mais elle est encore centralisée à Antananarivo. Il faudrait donc que ce service soit plus effectif et plus présent en région, surtout dans les villes industrialisées et les sites à grande affluence touristique qui font l'objet d'affluence des investisseurs aussi; et la formation des autorités locales (au niveau Communes surtout) à être intransigeantes devant les projets d'investissements qui comportent des risques éventuels pour leur environnement. Leur responsabilité en matière d'EIE et de PGEP doivent leur être expliquée de long en large pour qu'elles s'approprient le processus mais aussi pour éviter la tentation de despotisme de certaines d'entre elles.

6.3 Autochtonie, Culture, traditions et réflexe environnemental

6.3.1 Le poids de l'autochtonie

Le Malgache possède originellement une culture très environmentaliste respectueuse de ce qui l'entoure avec le souci de préserver et d'épargner ce qui pouvait être épargné pour empêcher les dilapidations inutiles des ressources. Plusieurs dictons, proverbes et coutumes en font preuve. Ce "réflexe environnemental" a cependant fait place à un rejet presque total de la notion de protection de l'environnement à cause notamment de l'administration et de la politique.

Dans tous les villages malgaches, une superposition du pouvoir administratif / politique et du pouvoir traditionnel existe. La gestion de l'éco-système varie selon une catégorisation préétablie ; terres, forêts, eaux... pour ne citer que celles-là.

L'appropriation spatiale reste liée au culturel avant d'être aujourd'hui de plus en plus économique. Le *Tanindrazana* (terre des ancêtres) nécessite la présence de sites funéraires qui marquent l'omniprésence des ancêtres qui garantit l'appropriation spatiale.

Les rapports de l'homme avec son écosystème sont clairs au niveau villages et communes, même si la notion fondamentale de gestion et de l'appropriation de la terre fut troublée par l'histoire : d'abord, la période pré coloniale au cours de laquelle princes et rois s'arrogèrent le titre de "propriétaires des terres" et celle coloniale qui a introduit le concept de " terre domaniale " .

Au delà des villages et/ou des communes où parenté et territorialité se retrouvent; l'ethnisme, plus régionale et politique s'impose dans les rapports de forces régionaux et extra-régionaux qui échappent à la vision spatiale des familles et des ménages, surtout en milieu rural. Autonomie des provinces et décentralisation au niveau région risquent de s'enfermer dans un " carcan ethnique " qui est loin de la réalité de développement.

La base du problème est que les logiques et les pratiques traditionnelles locales ne sont pas légalisées tandis que les institutions et les réglementations officielles, donc légales, n'ont pas de légitimité reconnue par les populations locales.

Une telle situation conduit à une aberration: l'efficacité des réglementations et des institutions officielles et légales n'est que très relative et il en est de même pour les institutions et les règles locales et traditionnelles car leur portée se trouvent limitées vu que les deux systèmes coexistent en se contrariant.

Un renforcement des " appuis directs " au niveau des communes permettrait non seulement, une stabilisation mais faciliterait la gestion intégrée des ressources naturelles d'un " espace connu " .

6.3.2 Orientations et recommandations

- Le concept de territorialité traditionnelle est à retenir. Au niveau de la commune et du village, les limites de l'écosystème sont connues et reconnues par les voisins respectifs. Les actions conjuguées des composantes AGERAS/GELOSE y trouveraient une juste légitimité car l'appropriation est souvent liée à la notion de *tanindrazana* (terre des ancêtres) qui est sacrée pour le malgache.
- Le Malgache possédait bien une culture respectueuse de l'environnement bien que ce n'était pas écrit dans les livres. Le système traditionnel existant a été cependant perturbé par les mesures administratives successives si bien que le respect qu'avait le Malgache pour son environnement a dégénéré en un rejet et en une insouciance extrêmes.

- Le Programme Environnemental devrait essayer de s'accrocher aux quelques mesures traditionnelles encore existantes dans certaines régions pour en faire des outils efficaces d'information et d'éducation environnementale en vue de promouvoir la conservation et la protection de l'environnement.

- Tout programme de développement mené dans les communautés de base devrait tenir compte des traditions qui devraient être prises comme des opportunités qui s'offrent pour faciliter l'intégration dans une communauté. Souvent les structures exogènes mises en place ne reçoivent pas la légitimation des communautés où se juxtaposent pouvoirs officiels et pouvoirs réels.

7.0 Education, Formation, Communication et Recherche

7.1 Education et formation

Le secteur de l'éducation / formation est incontournable pour faciliter et renforcer la prise en compte de l'importance de la dimension environnementale par l'ensemble de la population.

Durant le PE1, " Communication, Education et Formation " ne furent pas appréciées comme outils fondamentaux pour déclencher un processus de réflexe environnemental.

Cette lacune a été comblée par la création du CFSIGE chargé de coordonner tout ce qui est éducation environnementale avec tout ce qui est formation des cadres du P2.

Beaucoup d'organismes ont effectivement fait quelque chose dans le domaine mais tout le mouvement manquait de coordination effective bien que le Plan National d'Education Relative à l'Environnement (PERE) fut élaboré.

Quelques organismes avaient beaucoup investi dans le niveau primaire et secondaire comme certains programmes du PNUD, la Coopération Suisse et ses partenaires, le WWF et le Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base.

Des établissements d'enseignement supérieur avaient aussi monté des programmes de formation spécialisée en matière d'environnement, avec ou sans la collaboration du CFSIGE.

Chargé de la Coordination de l'éducation environnementale dans le PE2, le CFSIGE est tiraillé entre remplir cette charge qui lui avait été assignée à sa création (qui n'était pas toujours rentable financièrement) et penser à la pérennisation de son institution. Le CFSIGE a alors choisi délibérément de laisser de côté pour d'autres organismes l'éducation environnementale de masse et les niveau primaire et secondaire. Le centre a opté de ne s'occuper que de la formation supérieure et de celle des cadres du PAE, des créneaux qui rapportent beaucoup mieux que les autres en terme financier, en plus des prestations de service payantes qu'il effectue occasionnellement.

La question qui se pose est donc la suivante: la composante chargée de l'éducation / formation n'a-t-elle pas été allouée assez de fonds pour fonctionner et entreprendre ce qu'elle devait entreprendre selon les termes de référence de sa création ou a-t-il fait le choix parce que les autres créneaux n'étaient tout simplement pas porteurs financièrement et pourtant chaque CFE ne cessait de matraquer tout le monde sur la nécessité de penser à la pérennisation?

Au-delà de tout ce qui a été fait pour l'éducation formelle, le Programme Environnemental a entièrement omis d'entreprendre une action d'information et d'éducation environnementale de masse. Nous concédons que le PE1 fut plus destiné à mettre en place toutes les structures du Programme. Il n'avait donc pas eu ni le temps de penser encore moins le temps d'exécuter de telles actions. Mais on arrive à la mi-PE2 actuellement et rien ne se fait encore dans le sens de la conception et de la mise en œuvre d'une telle action d'éducation environnementale de masse. Encore une fois, nous nous demandons si les fonds manquaient effectivement pour cette composante, ou si aucun bailleur de fonds ne veut investir dans ce domaine de l'éducation environnementale de masse, ou si la composante a tout simplement oublié de traiter ce domaine fondamental.

Il est évident que le pays a grandement besoin de se doter des compétences de haut niveau en matière d'environnement mais il nous paraît cependant primordial pour un pays très particulier à l'environnement aussi sensible que Madagascar d'entreprendre des actions d'éducation de masse en vue de la possibilité de sensibiliser et de responsabiliser progressivement la population. Ces actions d'éducation de masse figurent parmi les véhicules les plus importants pour instiller le réflexe environnemental chez le citoyen.

Orientations et Recommandations

L'éducation environnementale de masse pourrait prendre diverses formes (débats publics, productions artistiques, ...) mais elle doit surtout être conforme aux réalités locales de culture, de traditions et de communication. Le même message pourrait alors être présenté différemment selon la zone ou la région dans laquelle il est lancé.

Plusieurs organismes seraient prêts à participer à la mise en œuvre concrète d'un bon programme d'éducation environnementale de masse surtout après ces épidémies de choléra qui ont sévi dans plusieurs régions de l'île mais il faudrait que la Coordination de la composante s'occupe de l'élaboration du contenu et de la forme du programme et qu'elle arrive à convaincre les bailleurs de fonds qu'un tel programme est vital pour promouvoir le réflexe environnemental.

Si le rôle principal du CFSIGE en tant que composante du PE2 est de renforcer les capacités des employés et des cadres des AGEX, une clarification des rôles et des attributions du Ministère de l'environnement, du Ministère de la recherche scientifique, du Ministère de l'enseignement supérieur, du Ministère des Eaux et Forêts et de l'Office National de l'Environnement (à travers son rôle de coordination) est primordiale puisqu'une coordination rationnelle et efficace fait défaut.

La réalisation des plans stratégiques de formation des AGEX remet le CFSIGE en orbite dans son mandat de coordination de l'éducation et de la formation. Néanmoins, l'utilisation rationnelle de

ces techniciens et cadres de haut niveau dans l'optique de la régionalisation décentralisée est fondamentale pour éviter toute ambiguïté à la fin du PE3 car la pérennisation du système au niveau éco-régional en dépend.

Le soutien et la duplication des CCEE au niveau préfectoral voire communale permettrait d'obtenir plus d'emprise dans le renforcement des capacités régionales pour une meilleure prise en compte de la dimension environnementale.

Le CFSIGE doit continuer à assumer la formation du personnel des AGEX pour ce qui leur revient selon les plans stratégiques de formation ainsi que l'élaboration des profils de formation pour les formateurs au niveau local et la recherche des outils et supports de formation adaptés et la formation des autorités traditionnelles (mandat du CFSIGE).

La mise en cohérence de la formation à partir de la base (Ministère) avec les formations diplômantes de spécialité est urgente (les besoins du PAE sont loin d'être définis.)

7.2 Communication

Si dans le PE1, "Communication, Education et Formation" avaient formé une seule composante gérée par l'ONE, elles ont été éclatées dans le PE2 en deux composantes dans deux AGEX différentes. La Communication est restée à l'ONE.

Ensemble avec l'éducation, la communication est un des principaux outils de sensibilisation que l'on ne saurait négliger. Pourtant, déjà dans le PE1, il n'a pas été entrepris grand chose en matière de communication. Aujourd'hui encore dans le PE2, malgré divers ateliers de réflexion conduits aussi bien au niveau central qu'en régions, le PAE manque toujours de palpable et de tangible en matière de communication. Ce n'est pas que la composante Communication n'entreprend rien, bien sûr nous avons tous vu au moins une fois ces reportages télévisés à thème environnemental ou ces compte-rendus de point de presse du Ministre de l'Environnement ou du Coordonnateur du PAE mais ces actions sont d'abord de portée très limitée et elles ne touchent qu'une petite frange de la société (les riches et les citadins), celle au contraire qui peut-être figure déjà parmi les couches de la population les mieux informées en matière environnementale.

Le défi d'un programme de communication en matière d'environnement est de toucher le plus de citoyens et de ménages possibles. Un tel programme de communication manque terriblement au PAE. Le vide est tellement évident que même au niveau local, des paysans demandent à ce que le PAE leur soit expliqué pour qu'ils comprennent qui est chargé de faire quoi dans ce système complexe. Le fonds de ce genre de demande est peut-être plus orienté vers "dites-nous quelles sont les composantes de ce PAE et expliquez-nous ce qu'elles font toutes pour qu'on puisse en tirer profit au maximum" mais ceci n'est-il justement pas l'objectif du Programme, d'intéresser les gens à l'utiliser au maximum?

Orientations et Recommandations

Pour plus d'efficacité, il serait mieux de décentraliser une partie des responsabilités de la composante Communication d'abord au niveau régional en s'appuyant sur les directions inter-régionales de l'Environnement. D'ailleurs, le Comité de pilotage au sein de l'ONE est présidé par le ministère de l'Environnement.

Des recherches en stratégies de communication régionales sont prioritaires. Ils s'agit de tenir compte des paramètres liés à la spécificité socioculturelle d'une part et surtout à ceux qui se rapportent aux activités économiques (pêche, cueillette, chasse, agriculture, élevage, artisanat ...) de l'autre. Autant de "pôles d'entrées" qui se rapprochent du vécu et du quotidien des ménages.

Une meilleure coordination au niveau région doit faciliter la mise en œuvre d'un plan de communication qui doit cibler en priorité les communes pour atteindre le plus de ménages. Le comité de pilotage, pourrait être un promoteur chargé :

- d'appuyer les structures régionales et communales
- de veiller à la cohérence des plans de communication régionaux et de la politique nationale de communication qui doit prendre en compte le développement.

Au niveau des communes, les radios privées doivent être encouragées et appuyées. En milieu rural, les marchés hebdomadaires sont des "temps forts" pour la mobilisation des ruraux et peuvent être mis à profit pour en faire le tremplin d'une campagne de sensibilisation et d'information pour les différents messages environnementaux à passer.

Le financement direct de programmes de communication communaux aurait plus d'impact. Ainsi, ciblage et matraquage d'infos seraient proche des réalités des ménages. La composante au sein de l'ONE devra seulement s'intéresser beaucoup plus à la communication au niveau institutionnel.

Des "opérations transistor" soutenues par un programme gouvernemental seront encore nécessaires pour permettre à une plus grande masse d'accéder à la propriété d'un poste de radio.

7.3 Recherche

Beaucoup d'organismes et d'individus, nationaux et étrangers, s'intéressent à la recherche sur l'environnement et la biodiversité de Madagascar et l'ONE fait office de gestionnaire de la qualité et de la scientificité à travers le CORE, bien que le monde de la recherche reste un univers de conflits incessants et de guerres d'écoles.

Il faudrait cependant signaler que la plupart des recherches effectuées soit ne sont pas assez capitalisées au niveau de la nation soit ne trouvent pas d'application pratique pour le développement du pays. Et au-delà de ces problèmes, le manque de coordination de la recherche environnementale se fait sentir car beaucoup de chercheurs travaillent à Madagascar sans que

leurs produits soient connus ou diffusés là où de droit. De toutes les façons, les questions fondamentales à se poser sont toujours les suivantes:

- toutes ces recherches sont-elles vraiment nécessaires et utiles au développement du pays?
- si oui, comment les orienter à être plus pratiques et plus accessibles au secteur privé qui pourrait utiliser leurs résultats pour une meilleure valorisation économique de la recherche?

L'équipe d'évaluation est tout à fait consciente que certaines recherches fondamentales doivent être menées pour faire avancer la science mais les priorités devraient plutôt être données aux recherches appliquées au développement.

Orientations et Recommandations

L'ONE doit être un catalyseur pour la capitalisation des données et des résultats des recherches sur la biodiversité, tandis que le Ministère de la recherche scientifique pourrait s'atteler à cette tâche de capitalisation. La mise en adéquation des besoins et "des produits" des différentes structures de formation (CFSIGE, Universités, ...) est fondamentale et doit tenir compte des paramètres de la décentralisation et de l'autonomie des provinces pour une meilleure utilisation multi-sectorielle. L'implication du Ministère de la recherche scientifique et du Ministère de l'enseignement supérieur dans le contrôle de la scientificité et le cadrage des recherches appliquées aux besoins réelles du pays doit être envisagée. Ainsi, une adéquation de la pertinence des résultats scientifiques et des objectifs du PAE pourrait en découler.

Le rôle de contrôle de scientificité pour les recherches fondamentales et les recherches appliquées sur l'environnement devrait revenir au Ministère de la recherche scientifique et au Ministère de l'enseignement supérieur et non laissé à être la seule affaire du CORE.

L'ONE, pour le compte du ministère de l'environnement, doit être le catalyseur de la capitalisation des données et des résultats des recherches sur la biodiversité. Au niveau du Ministère de l'Environnement, une mise en réseau des directions inter-régionales de l'environnement faciliterait l'accès des régions aux infos.

8.0 Conclusions

Comme il a été dit dans l'introduction de ce rapport, l'équipe de l'évaluation estime trois axes appuient l'acquisition du réflexe environnemental, à savoir:

- un changement d'attitudes à travers l'éducation, la sensibilisation et l'augmentation des valeurs ajoutées directement perçues par les populations pour qu'elles misent sur la protection de l'environnement
- l'établissement des systèmes et processus de promotion de la planification, de suivi régulier de l'intégration de la dimension environnementale dans les politiques sectorielles
- les réalisations durables sur le terrain.

Ces activités pourraient mener à l'implantation du réflexe au niveau individuel et des ménages. Au niveau des institutions, ce sont plus des actions d'information, de sensibilisation, de conseil, de collaboration et de coercition qui sont efficaces. Les obligations en terme de conditionnalités sont toujours très suivies et facilement appropriées.

Dans le PAE, la notion de réflexe environnemental n'a pas encore pu être appropriée par les individus ni par les ménages et les initiatives du Programme ne sont pas assez internalisées ni par le Gouvernement ni par les autres institutions, encore moins par le citoyen moyen. Les activités au niveau des communautés de base démarrent tout juste pour la plupart des composantes (sauf pour l'ANAE) et elles sont encore loin d'être pérennes et autonomes. Les bénéficiaires à ce niveau sont surtout limités à des participations dans les activités de l'ANAE ou de GELOSE, et quelque peu pour EMC. En particulier, un bon programme d'éducation environnementale pour inculquer la notion de réflexe ou la conscience environnemental n'existe pas encore. Globalement, on peut dire que les impacts du PAE sur les individus et les ménages en terme d'acquisition du réflexe environnemental sont encore minimes.

En essayant d'atteindre plus de bénéficiaires et couvrir des zones géographiques plus vastes, le PAE s'est satisfait lui-même en mettant en place et en œuvre des systèmes et des processus qui effectivement pourraient mener à l'implantation du réflexe environnemental. Dans ce sens, le PAE a obtenu des succès notables qui incluent notamment: le système de développement des études d'impacts environnementaux, la création de la première Fondation Malgache pour l'Environnement en l'occurrence Tany Meva pour pérenniser les actions environnementales dans le pays, la mise en place des Cellules environnementales dans les ministères sectoriels, la mise en place du FORAGE qui est un système d'extension dynamique de financement de projets de plus grande envergure que les mini-projets habituels de l'ANAE, l'intégration de la dimension environnementale dans quelques grandes politiques sectorielles et un renforcement de la capacité de l'ANGAP à gérer le réseau des Aires Protégées malgaches.

Des problèmes subsistent toutefois. Le Programme semble beaucoup attendre des processus et systèmes mis en place qui peuvent encore être sujet à fort ajustement car leur réussite dépendent fortement de certains aléas qui ne peuvent pas encore être maîtrisés ni même connus jusqu'à présent (le processus de décentralisation administrative en particulier). Les structures de

gouvernement au-delà du niveau national n'existe pas encore et seules les communes sont mises en place et sont opérationnelles. Tout ce qui pourrait y avoir entre ces deux niveaux sont encore au stade de l'hypothétique actuellement. Ainsi, même les financements de projets et d'activités au sein du PAE semblent plus concentrés au niveau national et descendent encore difficilement vers la base et le local. Cette pauvreté de la qualité de la gestion gouvernementale se traduit en une panoplie de lacunes dans les procédures et les régulations que les AGEX oublient volontairement car les structures correspondantes n'existent pas encore et de plus, même au sein de la famille du PAE, la rétention d'information est encore largement de mise. Pour essayer de répondre un peu à ce vide intermédiaire entre le national et le communal, le PAE a créé une pléthore d'agences et de structures en dehors du gouvernement pour exécuter ce que normalement le gouvernement devrait faire. Le PAE ne devrait toutefois pas croire que la mise en place effective de la décentralisation au niveau du gouvernement résoudrait tous les problèmes car si le processus s'arrête seulement au niveau des Provinces Autonomes, la situation sera identique puisque ces provinces sont aussi éloignées de la base que le gouvernement national.

De plus, les aspects économiques semblent avoir été quelque peu délaissés par les activités du Programme. Les projets initiés au profit des communautés de base sans aucune étude de faisabilité préliminaire pour garantir que celles-ci pourront tirer des avantages économiques ou sociaux tangibles sont voués à une réussite mitigée sinon un échec. Ainsi par exemple, les actions de reboisement effectuées à grand tam tam tous les ans par presque tous les départements et services publics auraient dû dès le début identifier à quelles communautés elles allaient profiter, quelles communautés allaient s'occuper de l'entretien des plants et des arbres. Parmi les multiples activités d'écotourisme, d'apiculture, de pisciculture, ... entreprises au niveau des communautés de base, très peu auraient entrepris une étude de faisabilité.

L'amélioration de la participation des communautés a été l'approche-clé préconisée au niveau mondial durant ces 20 dernières années mais ces participations se limitaient généralement à quelques individus dans des ateliers et des séminaires. A Madagascar, un nouveau système de transfert de la gestion des ressources naturelles (en particulier les forêts) aux communautés de base a été initié (GELOSE). Le processus a un avenir assez prometteur pouvant aller au-delà de la participation communautaire jusqu'à la prise de responsabilité des communautés mêmes. Et avec cette prise de responsabilité devrait venir l'acquisition du réflexe environnemental à travers les avantages qu'elles peuvent tirer du processus.

En final, une approche plus pragmatique devrait être trouvée dans le transfert de la gestion des ressources naturelles de manière à ce que les futurs gestionnaires au nom desquels le transfert a été effectué puissent effectivement trouver du profit dans l'opération et non pas devenir des "mpiandry omby volavita" (gardien des zébus royaux) qui ne peuvent même pas gérer quoi que ce soit sauf les droits d'usage habituels. A cause de problèmes de gouvernance et de financement qui arrive difficilement à la base, il serait recommandé au Programme de travailler directement avec les populations et les communautés de base.

9.0 Vers où aller pour mieux avancer?

En plus des orientations spécifiques et recommandations discutées dans les divers chapitres de ce rapport, des réorientations globales du PAE pour mieux avancer l'implantation du réflexe environnemental dans la société est discuté ci-après.

8.1 Orientations

Indicateurs de l'acquisition du Réflexe environnemental

Le PAE n'a pas développé d'indicateurs directs appropriés pour mesurer l'ampleur du réflexe, et le réflexe ne devrait pas être une cible pour aucun système de suivi dans le programme. La connaissance de la portée des systèmes et processus mis en place ainsi que la maîtrise de la mesure de l'impact de activités du PAE sur les communautés et les individus sont suffisants pour mesurer le progrès acquis vers l'implantation du réflexe environnemental. Le PAE a utilisé des indicateurs qui sont efficaces pour effectuer le suivi de la mise en œuvre et de la qualité des systèmes et processus environnementaux. Aussi, le suivi de l'évolution de la couverture forestière et du taux d'érosion donnent une idée claire de la tendance générale de l'état de l'environnement dans le pays. Cependant, les indicateurs pour mesurer l'impact des politiques et les réalisations sur les bénéficiaires n'ont pas été suffisamment développés. Le suivi des impacts est toujours difficile et souvent cher, mais il est primordial pour déterminer si les politiques, plans et réalisations ont produit les effets attendus ou ont besoin d'être ajustés. L'équipe d'évaluation a trouvé que le PAE possède en général une bonne capacité d'adaptation, les participants du programme ayant logiquement exploité les leçons tirées des expériences du passé pour réorienter le programme à partir de ces leçons (comme cela a été fait entre le PE1 et le PE2). Ces réflexions sont documentées à travers les rapports sur "Les Leçons apprises des PCDIs", l'Évaluation par les Bénéficiaires du PE2 (2000), la définition des indicateurs du SIE et les rapports annuels basés sur ces indicateurs, les rapports de suivi/évaluation de l'ANAE et de l'ANGAP.

Quels indicateurs sont appropriés pour suivre les impacts en matière de réflexe environnemental? Pour l'ANAE, un retour sur les sites d'appui et une évaluation de l'ampleur du phénomène de diffusion latérale entre paysans donnent une meilleure idée de l'impact généralisé des mini-projets. Informellement, l'ANAE estime que l'effet multiplicateur est de l'ordre de 40% mais toutefois, les impacts sur le niveau de vie et l'amélioration des revenus des individus et ménages sont encore difficiles à appréhender.

Les indicateurs basés sur des changements de comportement pourraient indiquer le degré de conscience sur les problèmes environnementaux, mais ceci ne garantit pas que les populations ont changé leur comportement économique (en terme d'utilisation des ressources naturelles). L'équipe d'évaluation est convaincue que le meilleur indicateur serait celui que l'on pourrait trouver au niveau même du ménage. Bien que ce genre d'indicateur peut être très coûteux à mesurer, les données collectées au niveau du ménage montrent au fil du temps les changements dans son budget, dans l'allocation et l'usage des ressources disponibles. L'hypothèse primaire du

PE2 étant que si l'on améliore le niveau économique d'une communauté, les pressions sur les ressources naturelles diminueront, pourtant c'est le ménage qui décide où il mettra plus d'effort pour maximiser son bénéfice économique. L'analyse des données des ménages devrait permettre de déterminer quel pourcentage de ses ressources (ou de son travail) le ménage alloue à l'extension de chaque activité.

Les changements dans la division entre effort en travail et activités sont ce que les projets communautaires essaient d'atteindre le plus. Par exemple, si un ménage dépense 50% de son temps en tavy, 20% en collecte de bois de chauffe, 5% pour aller chercher de l'eau, et le reste pour la production (ou l'achat) des autres produits, que peut-on essayer de changer? Si c'est le tavy, quelles autres activités économiquement plus intéressantes peuvent être proposées et introduites pour diminuer le pourcentage d'énergie de travail alloué au tavy à 20% de leur temps de travail? Le programme LDI a introduit à Mahajanga le gaz comme alternative au bois de chauffe et au charbon de bois. Si l'expérience réussit, des données sur les ménages devraient indiquer une modification du temps alloué à la recherche de bois (ou du budget alloué aux sources d'énergie). Il faut savoir maintenant où ce pourcentage de temps de travail sera alloué. Si un programme de cogestion de la forêt est mise en oeuvre, comment peut-on juger s'il leur est plus bénéfique de passer plus de temps à des activités forestières qu'à des activités de tavy? Seule une analyse des données au niveau des ménages peut nous donner une idée plus claire de la manière dont les activités influent sur l'utilisation des ressources naturelles.

Les aspects économiques

En général, on devrait prêter plus d'attention aux aspects économiques des activités de projets et de programmes. La question est de savoir si une activité génératrice de revenus produit effectivement un bénéfice économique palpable en prenant en compte l'effort de travail requis aux ménages et aux communautés. De même, les projets peuvent être plus rentables quand un moteur économique peut les pousser de l'avant, améliorant ainsi les intérêts et les bénéfices des communautés (ie exploitations forestières rationnelles, semences améliorées, ...).

L'équipe d'évaluation a vu sur le terrain beaucoup d'activités génératrices de revenus au niveau local dont la rentabilité pour les communautés pouvait facilement être remise en cause. Une attention particulière doit être mise sur les activités génératrices de revenus pour s'assurer qu'elles produisent effectivement assez de revenus permettant de bien valoriser l'intrant en temps que les ménages et les communautés y allouent.

Au niveau des communes, le programme devrait s'assurer que le travail est effectué en partenariat avec les institutions déjà en place comme la mairie et le conseil municipal. Des efforts ont été déjà déployés pour renforcer la capacité de planification à ce niveau. Cependant, les liens concrets entre le budget des communes et les plans élaborés devraient être renforcés. De plus, les revenus des communes devraient être améliorés pour leur permettre d'offrir de meilleurs services à leurs habitants.

Dans ce sens, l'introduction de petits impôts et taxes à un degré supportable par la majorité de la population améliorera considérablement les revenus des communes pour le développement et aidera à plus de monétisation de l'économie locale au fil du temps. Un bon système de taxation

locale bien géré (la population étant donc en connaissance de l'usage effectif des impôts qu'elle a payée car elle connaît parfaitement à qui elle l'a payé) générera à terme plus de participation et plus de prise de responsabilité des individus dans les processus de planification communale.

8.2. Recommandations

1. *Adopter une approche de proximité*: la meilleure manière de réussir la tâche de sensibilisation pour l'acquisition du réflexe environnemental est d'apporter les appuis du Programme au plus bas de l'échelle de décentralisation, c'est-à-dire les communautés de base. Le niveau administratif le plus proche est alors les communes où toutes les actions du Programme devrait pouvoir se concrétiser avant de passer au niveau supérieur des régions. Le Programme devrait toutefois se préparer à l'avènement des Provinces Autonomes et toutes les conséquences qui pourraient en découler en terme d'élaboration de politique et de législation environnementales.
2. Autant que possible, il faudrait *collaborer avec les institutions et comités existants* au lieu de toujours en créer de nouveaux qui tendent à créer en même temps la confusion chez les populations.
3. *Cheminer suivant le rythme d'absorption des communautés*: Les actions du Programme au niveau des communautés de base devraient suivre le rythme d'absorption, le rythme de maturation et les nécessités de renforcement de capacités de ces communautés au lieu de s'imposer à elles.
4. Avec l'expérience qu'elle possède et qu'elle a acquise en matière d'appui à la concertation et à la planification régionale et communale, une structure comme *AGERAS serait plus efficace si elle s'intègre dans un département qui s'occupe plutôt d'appui aux collectivités décentralisées* en matière de planification en n'oubliant pas la prise en compte systématique de la dimension environnementale.
5. Pour obtenir une meilleure adhésion de la population à ses activités opérationnelles, *le PAE devrait s'accrocher sur les activités qui prennent plus en compte les intérêts économiques et sociaux des communautés et des ménages*. Cependant, le PAE gagnerait peut-être à *revenir à ses prérogatives primaires de Plan d'impulsion, de coordination et non de substitution* comme l'indique la Charte. Il éviterait ainsi les tentations de se substituer à d'autres programmes et secteurs de développement.
6. *Indicateurs du Réflexe au niveau local*. Le Programme Environnemental devrait mettre en place un système de collecte de données au niveau des ménages dans des sites sélectionnés dans les zones d'intervention par leur spécificité et leur apport bénéfique potentiel à la réflexion du Programme. Il est évident que la mesure de ces changements au niveau des ménages coûte beaucoup plus cher mais elle est meilleure que la mesure des changements de comportement individuel puisque la population pourrait être sensible à la nécessité d'une bonne gestion environnementale sans avoir la possibilité de la pratiquer pour des raisons économiques. Le changement effectif des activités économiques vers celles qui sont plus valables

environnementalement parlant devra être un objectif pour un bon programme de développement rural.

7. *Les Etudes d'impacts environnementaux devraient être vulgarisées le plus possible* et les Communes devraient être dotées des capacités et des moyens pour prendre part plus activement à leur suivi et contrôle. Les initiatives propres du secteur privé devraient ainsi être encouragées, soutenues et diffusées pour faire école.

8. Une *meilleure intégration du PAE dans les autres plans et programmes du pays* est nécessaire pour garantir l'internalisation du Programme Environnemental même dans ces grandes activités.

9. Le Programme devrait concevoir et mettre en œuvre assez rapidement un plan *d'éducation environnementale de masse* en parallèle avec des *plans de communication* modulables au niveau régional.

10. *Le Programme devrait plus se focaliser sur la consolidation des acquis des activités en cours.* Le reste du PE2 devrait s'orienter vers une consolidation générale des activités en cours et vers la pérennisation des structures qui sont plus impliquées dans les activités sectorielles et privées. Ces activités sectorielles sont du genre de celles menées par l'ANAE (qui tend déjà à s'orienter un peu plus vers le développement rural en gardant les prérogatives de conservation des sols et des eaux), l'ANGAP (AP et écotourisme), le CFSIGE (Education environnementale) et le FTM (Cartographie et IG). AGERAS devrait de plus en plus se positionner en tant que structure d'appui pour la concertation et la planification au niveau des régions et des communes tandis que GELOSE devrait trouver un moyen pour être internalisé par les autres composantes opérationnelles et dans d'autres programmes hors PE2 car GELOSE est un outil donc ne devrait pas rester longtemps comme composante du Programme Environnemental. En tant qu'outil, il doit se vendre à tout le monde pour que le processus continue. A terme, EMC devrait se trouver jumelée à AGERAS dans les zones d'intervention côtières de ce dernier. La composante Biodiversité, telle qu'elle se présente et sous les lueurs des possibilités d'ouverture du processus de bioprospecting, devrait probablement trouver sa place.

Le PE3 devrait alors se focaliser sur les actions communautaires sur la base de ce qui aura été bâti durant les deux premières phases du Plan. Le PE3 verra donc la plupart des composantes opérationnelles se recaser dans des domaines où elles se sentiront plus à l'aise et où elles pourront mieux s'épanouir qu'au sein d'un programme environnemental. Le reste des composantes du Programme se limiteraient aux activités d'appui et de coordination, d'impulsion. A terme, le Programme devrait devenir le garde-fous ou le gendarme de l'environnement.

SIGLES ET ABREVIATIONS

AGERAS	Appui à la Gestion Régionalisée de l'Environnement et à l'Approche Spatiale
AGEX	Agence d'Exécution
ANAE	Association Nationale pour les Actions Environnementales
ANGAP	Association Nationale pour la Gestion des Aires Protégées
AGIR	Appui à la Gestion de l'environnement à travers des Instruments Régionalisés et l'approche local
ARSIE	Association du Réseau de Système d'Information sur l'Environnement
BAD	Banque Africaine pour le Développement
BV	Bassins Versants
CAPE	Composante Aires Protégées et Ecotourisme
CDA	Collège des Directeurs des AGEX
CFE	Comité de Fonds pour l'Environnement
CFSIGE	Centre de Formation aux Sciences de l'Information Géographique et de l'Environnement
CI	Conservation International
CIDE	Centre d'Information et de Documentation sur l'Environnement
CIME	Comité InterMinisteriel pour l'Environnement
CNE	Conseil National pour l'Environnement
CNRAP	Centre National de Recherches Appliquées Pharmaceutique
CNRE	Centre National de Recherche Environnementale
CNRO	Centre National de Recherche Océanographique
COAP	Code de Gestion des Aires Protégées
CONARAP	Comité National du Réseau des Aires Protégées
CORE	Comité d'Orientation de la Recherche Environnementale
COS	Comité d'Orientation et de Suivi
CPF	Cellule de Pilotage Foncier
CPSE	Comité de Planification, Suivi et Evaluation
CRD	Comité Régional pour le Développement
CRP	Comité Régional de Programmation
DD	Direction des Domaines
DEAP	Droits d'Entrée dans les Aires Protégées
DEF	Département des Eaux et Forêts
DESS	Diplôme d'Etudes Scientifiques Supérieures
DGDSF	Direction Générale des Domaines et de la Sécurisation Foncière
DGEF	Direction Générale des Eaux et Forêts
DIREF	Direction Régionale des Eaux et Forêts
EF	Education et Formation
EIE	Etude d'Impact Environnementale
EMC	Environnement Marin et Côtier
EPIC	Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial
ESFUM	Ecosystèmes Forestiers à Usages Multiples
ESSA	Ecole Supérieure des Sciences Agronomiques
FAC	Fonds d'Aide et de Coopération
FAO	Food Agriculture Organization
FEM	Fonds pour l'Environnement Mondial
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
FFN	Fonds Forestier National
FID	Fonds d'Intervention pour le Développement
FIDA	Fonds International pour le Développement Agricole
FORAGE	Fonds Régional d'Appui à la Gestion de l'Environnement
FOFIFA	Foibem-Pirenena Momba ny Fikarohana Ampiharina amin'ny Centre de Recherche Agricoles
FTM	Foiben-Taosaritanin'i Madagasikara
GDRNH	Gestion Durable des Ressources Naturelles et Humaines

GEF	Global Environment Facility
GELOSE	Gestion Locale Sécurisée
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
GPF	Gestion et Protection des Forêts
GRAP	Gestion du Réseau des Aires Protégées
GTDR	Groupes de Travail pour le Développement Rural
GT	deutsche Gesellschaft für die Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
ICBG	International Cooperative Biodiversity Group
IG	Information Géographique
IRG	International Resources Group
ITF	Interim Trust Fund
JICA	Japan International Cooperation Agency
KFW	Kreditanstalt Für Wiederaufbau (République Fédérale d'Allemagne)
LDI	Landscape Development Intervention
MECIE	Mise en Compatibilité des Investissements avec l'Environnement
MEF	Ministère des Eaux et Forêts
MINESEB	Ministère de l'Enseignement Secondaire et de l'Education de Base
MINESUP	Ministère de l'Enseignement Supérieur
MTP	Ministère des Travaux Publics
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
ONE	Office National de l'Environnement
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ORSTOM	Office de Recherche Scientifique et Technique d'Outre Mer
PADR	Plan d'Action pour le Développement Rural
PAE	Plan d'Action Environnementale
PAGE	Projet d'Appui à la Gestion de l'Environnement
PAPP	Processus Annuel de Programmation Participative
PCDI	Projet de Conservation et de Développement Intégré
PE1, PE2, PE3	Programme Environnemental phases 1, 2, 3
PERE	Politique d'Education Relative à l'Environnement
PFNL	Produits Forestiers Non Ligneux
PGEP	Plan de Gestion Environnementale du Projet
PNLCP	Programme National de Lutte Contre la Pauvreté
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPDOP	Processus Participatif pour la Définition des Options et des Priorités
PRIF	Mécanisme de préinvestissement
PSI	Politiques, Stratégies et Instruments
PTA	Plan de Travail Annuel
REF	Recherche Environnementale Finalisée
SAR	Staff Appraisal Report
SAVA	Sambava, Vohémar et Andapa
SCC	Structure Communale de Concertation
SFR	Sécurisation Foncière Relative
SIE	Système d'Informations Environnementales
SIG	Système d'Informations Géographiques
SLC	Structures Locales de Concertation
UCG	Unité de Contrôle de Gestion
UNESCO	United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization (Programme des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture)
UNOPS	United Nations Office for Project Services
USAID	United States Agency for International Development
WCS	Wildlife Conservation Society
WWF	World Wide Fund for Nature
ZMCGS	Zones Marines et Côtières à Gestion Spéciale